

# **Om Grunnlovstraktaten bidrar til å demokratisere EU**

Hvordan transparens og deltagelse er sikret i Grunnlovstraktaten

Kandidatnr: 347

Veileder: Christoffer Conrad Eriksen

Leveringsfrist: 25.04.05

Til sammen 17597ord

( \* se regelverk på [www.jus.uio.no/studier/undervisning/spesialoppgave/](http://www.jus.uio.no/studier/undervisning/spesialoppgave/) )

25.04.2005

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b><u>INNLEDNING .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	BAKGRUNN OG TEMA .....	1
1.2	AVGRENSNING .....	3
1.3	RETTSKILDER .....	5
1.4	VIDERE OPPLEGG .....	6
1.5	EUS LOVGIVNINGSPROSEDYRE .....	7
<b>2</b>	<b><u>SIKRING AV TRANSPARENS I EUS BESLUTNINGSPROSESSER.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
2.1	SIKRING AV INNSYN I EUS LOVGIVENDE PROSESSER FØR GRUNNLOVSTRAKTATEN..	13
2.1.1	ET HISTORISK PERSPEKTIV .....	13
2.1.2	EF-TRAKTATEN ARTIKKEL 255.....	15
2.1.3	FORORDNING 1049/2001 OM INNSYN I EUROPAPARLAMENTETS, RÅDETS OG KOMMISJONENS DOKUMENTER.....	16
2.1.4	HVEM ER BERETTIGET TIL Å FÅ INNSYN .....	18
2.1.5	HVEM ER FORPLIKTET TIL Å GI INNSYN .....	19
2.1.6	HVA ER GJENSTAND FOR INNSYN.....	22
2.1.7	BEGRENSNINGER I RETTEN TIL INNSYN .....	24
2.1.7.1	Absolutte unntak.....	25
2.1.7.2	Unntak som krever en vurdering av om det er en offentlig interesse i innsyn .....	26
2.1.8	SIKRING AV INNSYN I EUS LOVGIVENDE PROSESSER I GRUNNLOVSTRAKTATEN .....	36
2.1.9	EN SAMMENLIGNENDE VURDERING OM INNSYN I EUS LOVGIVENDE PROSESSER ER BEDRE SIKRET I GRUNNLOVSTRAKTATEN.....	39
2.2	SIKRING AV MØTEOFFENTLIGHET I RÅDETS LOVGIVENDE PROSESSER.....	41

2.2.1	OFFENTLIGHETENS ADGANG TIL RÅDETS MØTER VED FORBEREDELSE OG VEDTAKELSE AV RETTSAKTER FØR GRUNNLOVSTRAKTATEN .....	42
2.2.2	OFFENTLIGHETENS ADGANG TIL RÅDETS MØTER VED FORBEREDELSE OG VEDTAKELSE AV RETTSAKTER I GRUNNLOVSTRAKTATEN .....	44
2.2.3	EN SAMMENLIGNENDE VURDERING OM OFFENTLIGHETENS ADGANG TIL RÅDETS MØTER ER BEDRE SIKRET I GRUNNLOVSTRAKTATEN.....	46
<b>2.3</b>	<b>OM EUS LOVGIVNINGSPROSESSER ER FORSTÅELIGE.....</b>	<b>49</b>
2.3.1	OM GRUNNLOVSTRAKTATEN GJØR TRAKTATVERKET OG LOVGIVNINGSPROSESSENE I EU FORSTÅELIGE.....	50
<b>2.4</b>	<b>FORELØPIG KONKLUSJON .....</b>	<b>54</b>
<b>3</b>	<b><u>SIKRING AV DELTAKELSE I EUS LOVGIVENDE PROSESSER .....</u></b>	<b><u>55</u></b>
3.1	SIKRING AV DELTAKELSE I EUS LOVGIVENDE PROSESSER FØR GRUNNLOVSTRAKTATEN .....	56
3.2	SIKRING AV DELTAKELSE I EUS LOVGIVENDE PROSESSER I GRUNNLOVSTRAKTATEN	58
3.3	EN SAMMENLIGNENDE VURDERING OM DELTAKELSE ER BEDRE SIKRET ETTER GRUNNLOVSTRAKTATEN .....	63
<b>4</b>	<b><u>TRANSPARENS OG DELTAKELSE SETT I SAMMENHENG MED EN DEMOKRATISERING AV EU .....</u></b>	<b><u>66</u></b>
4.1	DEMOKRATIBEGREPET.....	67
4.2	DEMOKRATISK UNDERSKUDD OG BEHOVET FOR EN DEMOKRATISERING AV EU.....	70
4.3	BIDRAR TRANSPARENS OG DELTAKELSE SIKRET I GRUNNLOVSTRAKTATEN TIL EN DEMOKRATISERING AV EU .....	78
4.3.1	BIDRAR TRANSPARENS SIKRET I GRUNNLOVSTRAKTATEN TIL EN DEMOKRATISERING AV EU	79

4.3.2 BIDRAR DELTAKELSE SIKRET I GRUNNLOVSTRAKTATEN TIL EN DEMOKRATISERING AV  
EU 84

**5 MOT EN KONKLUSJON ..... 90**

**6 LITTERATURLISTE ..... 92**

**7 LISTER OVER TABELLER, FIGURER M V .....A**

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og tema

Den Europeiske Unionen (EU) har blitt definert både som elitistisk, sentralisert og teknokratisk. Elitistisk fordi det ikke tar hensyn til borgernes mening om den videre utvikling. Sentralisert og teknokratisk ved at integrasjonsprosessen foregår langt borte fra de det virkelig berører.

Denne problemstillingen er for så vidt ikke ukjent for sentrale aktører innenfor EU-systemet. I sin tale til Europaparlamentet 15.februar 2000, uttrykte eksempelvis Kommisjonspresident Romano Prodi bekymring for at europeere *"have lost faith in the European institution"*. Han fremhevet behovet for sosiale og humanistiske reformer og understreket at *"EU needs strong, efficient and accountable institution"*. Institusjonene måtte operere *"in a transparent and accountable way and enjoy the full confidence of the citizens"*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Se [http://europa.eu.int/comm/archives/commission\\_1999\\_2004/prodi/speeches/index\\_da.htm](http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/prodi/speeches/index_da.htm)

Med disse uttalelsene erkjennes det at EU må bringes nærmere sine samfunnsborgere. Samtidig understreket Prodi at en tilstrekkelig reformvilje kan forhindre at avstanden mellom borgerne og institusjonene blir større.

Denne spesialoppgaven vil belyse spørsmålet om det er funnet sted et skifte i EUs orientering og holdning i forhold til EU-borgere når det gjelder transparens og deltakelse i EUs lovgivningsprosesser.

Hovedproblemstillingen er å belyse om transparens og deltakelse i EUs lovgivningsprosesser er bedre sikret i forslaget til ny Grunnlovstraktat og om disse to faktorene kan bidra til å demokratisere EU.

Det er en nær forbindelse mellom transparens og deltakelse. God deltakelse i Unionens lovgivningsarbeid forutsetter at EU praktiserer en god åpenhetskultur med tilgang til offentlige dokumenter. Dette kommer til uttrykk i Europaparlamentets og Rådets forordning nr 1049/2001 av den 30. mai 2001 om innsyn: ” *Åpenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mer ansvarlig overfor borgerne i et demokratisk system* ”.

Betydningen av transparens kommer også til uttrykk i Kommisjonens hvitbok om nye styreformer i EU fra 2001:<sup>2</sup> ” *Demokratiet er afhængigt af, at folk får mulighed for at deltage i den offentlige debat. For at kunne gøre det skal de have adgang til pålidelige oplysninger om EU-spørgsmål og mulighed for at følge de forskellige trin i den politiske proces* ”<sup>3</sup>

Det er spesielt når EU opptrer som lovgivende myndighet at viktigheten av transparens og deltakelse gjør seg gjeldende. Borgere kan eksempelvis med retten til dokumentinnsyn få mulighet til å diskutere, vurdere og kritisere de lovgivningsmessige prosessene. Dette kommer også til uttrykk i innledende betraktning nr 6 i forordning nr 1049/2001 om allmennhetens tilgang til Europaparlamentets, Rådets og Kommisjonens handlinger: ” *Adgangen til dokumenter bør utvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed* ”.

## 1.2 Avgrensning

Jeg vil i kap 2 behandle tre hovedtilnærminger til transparensbegrepet; borgeres mulighet for dokumentinnsyn i EUs lovgivningsprosesser, offentlighetens adgang til

---

<sup>2</sup> KOM (2001) 428 Nye styreformer i EU s11

<sup>3</sup> En hvitbok er en rapport fra Kommisjonen med konkrete forslag om lovgivning innenfor et politisk område. Den vil ofte inneholde resultat fra høringer og definere Kommisjonens holdning på området. Se EUABC.DK



Rådets møter ved forberedelse og vedtakelse av rettsakter samt hvordan transparens kan sikres ved å gjøre lovgivningsprosessene mer forståelige for samfunnsborgere.

Det avgrenses mot deler av transparensbegrepet som omhandler EU-institusjonenes mer aktive informasjonsvirksomhet og om institusjonene har en plikt til å informere borgere.

Det være seg offentliggjøring av opplysninger om lovgivningsforslag, politiske programmer eller beslutninger.

Videre faller det utenfor rammene av denne oppgaven å analysere den mer irregulære formen for transparens som følger av lekkasje og formidling av hemmelige, politiske dokumenter.

Likeledes vurderes ikke sikring av transparens, når EU utøver sin mer forvaltningsmessige kompetanse. Her vil ofte andre hensyn gjøre seg gjeldende enn ved generelt lovgivningsarbeid, som for eksempel prinsipper om saksbehandling, forholdsmessighet og likebehandling.<sup>4</sup>

Transparens er som nevnt en forutsetning for demokratisk deltakelse. Vedrørende mulighet for deltakelse i Unionen vil jeg i kap 3 analysere hvordan borgere gjennom direkte deltakelse kan påvirke EUs lovgivningsprosesser. Begrepet direkte deltakelse rommer både retten til å delta i folkeavstemninger og retten til borgerinitiativ. Jeg vil i

det følgende avgrense mot retten til å delta i folkeavstemninger og behandle nærmere retten til borgerinitiativ.

Videre vurderes ikke unionsborgeres mulighet for deltakelse gjennom nasjonale valg og valg til europaparlamentet (indirekte demokrati). Likeledes analyseres ikke hvordan sivilsamfunnet gjennom offentlige høringsprosesser kan påvirke lovgivningsprosessene.

### 1.3 Rettskilder

Oppgaven bygger på EU-rettslig metode, der rettskildefaktorer som ordlyd og forarbeider eksempelvis spiller mindre rolle enn i norsk rett.<sup>5</sup> Ved tolkning av det nåværende traktatverket tar jeg utgangspunkt i relevante bestemmelser og supplerer med rettspraksis, formålsbetraktninger, politiske og administrative uttalelser (soft law) og rimelighetsvurderinger.

Regler som omtaler transparens i EUs beslutningsprosesser er også regulert i Rådets forretningsorden. Imidlertid kan det spørres hvilken rettskildemessig verdi Rådets forretningsorden har. Rådets forretningsorden regulerer institusjonens interne og

---

<sup>4</sup> Se Sejersted, Fredrik & Arnesen, Finn (2004) s 68

<sup>5</sup> Sejersted (1987) s 8-10

administrative beføyelser og retter seg i utgangspunktet ikke mot borgere.<sup>6</sup> Fredrik Sejersted mener det er usikkert om Rådets forretningsorden gir private rettigheter. Det må vurderes konkret i hver enkelt sak. I utgangspunktet er ikke en forretningsorden ment å gi unionsborgere rettigheter, men det kan tenkes at rettskrav kan bygge på prinsippet om beskyttelse av berettiget forventning.. Imidlertid har EF-domstolen ved en rekke avgjørelser fastslått at institusjonenes forretningsorden tildeler borgere rettigheter.<sup>7</sup>

Grunnlovstraktaten tolkes med utgangspunkt i ordlyden. I mangel av andre rettskildefaktorer må nødvendigvis formålsbetraktninger og rimelighetsvurderinger bli supplerende rettskildeargumenter. Videre hentes argumenter fra den juridiske litteraturen.

#### 1.4 Videre opplegg

I kapittel 2 vil jeg vurdere om transparens i EUs beslutningsprosesser er styrket eller svekket som følge av den nye Grunnlovstraktaten.

---

<sup>6</sup> Nederland mot Rådet, Sak c-58/94, WWF, World Wide Fund for Nature, Sak T-105/95 og Interporc 1, Sak T-124/96

I denne sammenheng vil jeg i punkt 2.1 vurdere hvorvidt retten til dokumentinnsyn i lovgivningsprosessene er sikret i det nåværende traktatverket. Derneft vil jeg analysere om retten til dokumentinnsyn er bedre sikret i Grunnlovstraktaten.

Siktemålet med punkt 2.2 er å vurdere om møteoffentlighet i Rådets lovforberedende og lovgivende møter er sikret i dagens traktatverk. Likeledes vil jeg analysere hvorvidt møteoffentlighet er bedre sikret i Grunnlovstraktaten.

I punkt 2.3 vil jeg vurdere om transparens sikres ved at lovgivningsprosessene i Grunnlovstraktaten er gjort mer forståelige for borgerne.

Formålet med kapittel 3 er å analysere hvordan borgernes mulighet til direkte deltakelse er regulert i EUs traktatverk. Videre vil jeg undersøke om direkte deltakelse er styrket i Grunnlovstraktaten.

Dette leder frem til det større spørsmål om transparens og deltakelse sikret i Grunnlovstraktaten kan demokratisere EU. Til slutt følger oppsummeringer og konklusjoner i kapittel 5.

## 1.5 EUs lovgivningsprosedyre

Som bakteppe for drøftelsene i de senere kapitlene er det innledningsvis på sin plass å forklare kort om EUs institusjonelle sammensetning og samspillet mellom Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet.

De sentrale bestemmelsene om Rådet finnes i EFT art. 202-210. Rådet består av en minister fra hvert medlemsland, og er det viktigste besluttende og lovgivende organ i EU. Rådet har kun lovgivningsmyndighet der EF-traktaten uttrykkelig fastslår det jfr EFT art 5. Rådets kompetanse er videre avhengig av hvilken lovgivningsprosedyre de enkelte kompetansebestemmelsene i traktaten henviser til. Som regel har ikke Rådet noen eksklusiv lovgivningskompetanse, men må samarbeide med Kommisjonen og Europaparlamentet. Dessuten delegeres lovgivningskompetanse ofte til Kommisjonen. Rådet kan i tillegg til sin lovgivningskompetanse treffe enkeltvedtak og avgis ikke bindende uttalelser av ulik art. Rådet er følgelig et politisk beslutningsorgan, med både lovgivende og en viss forvaltningsfunksjon.<sup>8</sup>

Når ministrene fra medlemsstatene samles og treffer vedtak i Rådet, er det bare den synlige toppen av en stor og omfattende beslutningsstruktur. Rådets støtteapparat har sin hjemmel i EFT artikkel 207. Rådet får bistand fra såkalte Coreper (Comité des représentants permanents), der medlemsstatenes faste ambassadører til EU møtes. Coreper arbeider med saker som skal behandles i Rådet. I egne formøter skiller man mellom de sakene landene er enige om og som Rådet vedtar uten drøfting(A-saker), og

saker som må tas opp til en grundigere drøfting (B-saker). Under seg har de en rekke arbeidsgrupper, som består av nasjonale tjenestemenn og eksperter på ulike områder.

Kommisjonen innehar EUs utøvende og kontrollerende myndighet.(” Hüterin der Verträge ”) De sentrale bestemmelsene står i EFT art 211-219. Kommisjonen har initiativrett når Rådet vedtar ny lovgivning, og er dessuten på mange områder selv gitt lovgivningskompetanse. For å ha en viss kontroll med de regler Kommisjonen lager, har Rådet fastsatt retningslinjer for Kommisjonens utstedelse av regler. Etter disse retningslinjer skal Kommisjonen forelegge sine utkast til rettsakter for komiteer/utvalg med embetsmenn fra medlemslandene, før rettsaktene utstedes. Dette komiteesystemet benevnes *komitologi* og er betegnelsen på de forskjellige prosedyrer, som gjelder i forholdet mellom Kommisjonen, embetsmannskomiteene og Rådet, når Kommisjonen vedtar regler. <sup>9</sup>

De sentrale bestemmelsene om Europaparlamentet står i EFT art 189-201. Parlamentet er det eneste direkte folkevalgte organ på EU-nivå. Sammenlignet med de nasjonale parlamentene har Europaparlamentet begrenset lovgivningskompetanse. Dette kompenseres noe ved at Europaparlamentet etter EFT art 251 har en viss

---

<sup>8</sup> Sejersted, Fredrik & Arnesen, Finn mfl ( 2004) s 122-125

<sup>9</sup> Sejersted, Fredrik & Arnesen, Finn mfl (2004) s 125-129

medbestemmelsesrett sammen med Rådet på en rekke områder. Europaparlamentet fører også parlamentarisk kontroll med Kommisjonens virksomhet.<sup>10</sup>

I den juridiske litteraturen er det hevdet at det finnes seks ulike hovedtilnærminger til lovgivningsprosessene i EU.<sup>11</sup> Jeg vil i denne sammenheng kort behandle de tre viktigste.<sup>12</sup> For det første kan nevnes konsultasjonsprosedyren. Utgangspunktet er at Europaparlamentet får mulighet til å komme med sine synspunkter ved vedtakelse av nye rettsakter. Imidlertid trenger ikke Rådet å ta hensyn til kommentarene fra Europaparlamentet. Konsultasjonsprosedyren gjelder for eksempel ved samordning av indirekte avgifter etter EFT art 93.

For det andre gjelder samarbeidsprosedyren regulert i art 252. Utgangspunktet er at Rådet kan vedta forslag til ny lovgivning med kvalifisert flertall etter forslag fra Kommisjonen. Forslaget sendes deretter videre til Europaparlamentet som kan godta eller forkaste utkastet. Hvis forslaget forkastes av Europaparlamentet, kan Rådet kun vedta forslaget ved enstemmighet.

Den kanskje viktigste lovgivningsprosedyren er nedfelt i EFT art.251.

Medbestemmelsesprosedyren gjør det mulig for Europaparlamentet å ta en mer aktiv rolle i lovgivningsprosessene og bli en medvirkende aktør i utformingen av nye

---

<sup>10</sup> Sejersted, Fredrik & Arnesen, Finn mfl (2004) s 119

<sup>11</sup> Craig & de Búrca (1998) s 129-141

rettsakter. Denne prosedyren er et resultat av kompromisser og forhandlinger mellom Europaparlamentet og Rådet. De fleste rettsakter blir nå vedtatt etter denne modellen.

## **2 Sikring av transparens i EUs beslutningsprosesser**

Siktemålet med dette kapittelet er å analysere om EUs lovgivende prosesser er blitt mer transparente som følge av Grunnlovstraktaten. Først vil jeg kort forklare innholdet i transparensbegrepet.

Jacob Södermann, tidligere europeisk ombudsmann, definerer transparens med bakgrunn i følgende fem kriterier:

- a) the process by which decisions are made should be understandable,*
  - b) the decisions themselves should be reasoned,*
  - c) as far as possible, the information on which reasons are based should be available to the public,*
  - d) meetings deciding on matters that will have a direct impact on the citizens should be open and public, so that citizens can follow them and listen to the arguments, and*
- 

<sup>12</sup> Sejersted, Fredrik & Arnesen, Finn mfl (2004) s174-175



*e) proposals on matters that concern citizens should be presented for public debate in advance of such meetings*

Södermann forstår transparensbegrepet dithen at beslutningsprosessene bør være forståelige og gjennomsiktede. Selve beslutningene bør begrunnes og ta utgangspunkt i opplysninger som er offentlig tilgjengelige.<sup>13</sup>

M. Klijnstra definerer transparens på følgende måte:

*” Transparency not only incorporates the right of every citizen to have access to information, but also the duty of the administration to give in an active way information about its policy and actions. It includes also that decision making processes and law protection procedures are transparent and the fact that legislation has to be coherent and clear “. <sup>14</sup>*

Klijnstra tilnærmer seg transparensbegrepet på to måter. Han understreker viktigheten av at borgere skal ha rett til informasjon og at institusjonene har en plikt til å føre en aktiv informasjonspolitikk.

---

<sup>13</sup> Tale, Jacob Södermann. ESCA seminar, Europaparlamentet 21 mars 2001

<sup>14</sup> Veerle Deckmyn, Increasing Transparency in the European Union? (2002) s 35

Södermanns og Klijnstras definisjon av transparens viser at begrepet rommer ulike aspekter. Dokumentinnsyn, møteoffentlighet og at lovgivningsprosessene bør være forståelige er viktige tilnærminger til forståelsen av transparensbegrepet.

## 2.1 Sikring av innsyn i EUs lovgivende prosesser før Grunnlovstraktaten

I dette avsnittet tas det sikte på å klargjøre gjeldende rettstilstand inntil eventuelt Grunnlovstraktaten trer i kraft. Det vesentlige dokument som sikrer innsyn i dag er forordning 1049/2001, som må tolkes i lys av EF artikkel 255. I det følgende gjennomgås kort den historiske utviklingen frem til vedtakelsen av disse rettsakter. Videre drøftes innholdet i borgernes rett til dokumentinnsyn når EU-institusjoner og organer utøver sin lovgivningskompetanse.

### 2.1.1 Et historisk perspektiv

På begynnelsen av 1990-tallet fantes det ingen generelle regler om offentlighetens adgang til dokumenter. Derfor ble det diskutert på Edinburgh-toppmøtet i desember 1992 hvordan blant annet transparens i EU kunne styrkes. Adgang til dokumenter ble diskutert ved forhandlingene til Enhetsakten (1986) og Maastrichttraktaten (1991), men

regler om åpenhet og dokumentinnsyn ble ikke innført i selve traktatteksten.<sup>15</sup> Likevel ble erklæring nr 17, om retten til adgang til opplysninger, innført i sluttakten til Maastricht-traktaten:

*”Konferencen mener, at gennomsiktighet i beslutningsprosessen styrker institusjonenes demokratiske karakter samt offentlighetens tillid til myndighetene. Konferencen anbefaler derfor, at Kommissionen senest i 1993 forlægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over”<sup>16</sup>*

Dette ledet videre til at Rådet og Kommisjonen i desember 1993 vedtok *adferdskodekset* om adgang til dokumentinnsyn.<sup>17</sup> Adferdskodekset fastslo prinsippet om størst mulig adgang til dokumenter i Rådet og Kommisjonen. Begge institusjonene forpliktet seg til å fastsette nærmere regler som presiserte prinsippet innen utgangen av 1993. Dette ble gjort med Rådsavgjørelse 93/731 og Kommisjonsavgjørelse 94/90. Reglene i disse to avgjørelsene er nærmest identisk med innholdet i atferdskodekset. Her ble både prinsippet for størst mulig adgang til Rådets og Kommisjonens dokumenter fastsatt samt en oppregning av unntakene til denne hovedregelen.<sup>18</sup> I Rved 93/731 ble ”forfatterregelen” introdusert. Forfatterregelen uttrykte at begjæringer

---

<sup>15</sup> Alling, Johan & Jönsson, Karin mfl (2001 ) s 33-35

<sup>16</sup> Öberg, Ulf

<sup>17</sup> I EU er en adferdskodeks en politisk avtale mellom institusjonene som stadfester en felles vilje på et område.

<sup>18</sup> Udenrigsministeriet (1997) Amsterdam-traktaten og åbenhed s 9

vedrørende andre dokumenter enn de som institusjonene selv hadde forfattet, kunne avvises.

Spørsmålet om adgang til dokumentinnsyn ble igjen diskutert på senere regjeringskonferanser. Det store målet var at dokumentinnsyn skulle få sin rettslige forankring i traktatverket. Danmark foreslo ved forhandlingene til Amsterdamtraktaten at det skulle innskrives et generelt prinsipp om dokumentinnsyn i den nye traktaten. Dette danske forslaget fikk flertall og ledet til innføringen av Amsterdamtraktatens artikkel 255. For første gang stadfestes et generelt prinsipp om dokumentinnsyn i primærretten. Borgere har rett til innsyn i dokumenter fra Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen.<sup>19</sup>

### 2.1.2 EF-traktaten artikkel 255

EF art 255, punkt 1 lyder:

*”Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har rett til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3”.*

---

<sup>19</sup> Udenriksministeriet. Amsterdam-traktaten og åbenhed (1997) s 12

Art 255, punkt 1 stadfester at Unionsborgere og fysiske og juridiske personer har et rettskrav på adgang til dokumenter.

Etter art 255 punkt 2 skal de ” *generelle prinsipper for og begrensninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsettes efter fremgangsmåden i artikkel 251 senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden*”.

De nærmere prinsippene, vilkårene og grensene for denne retten reguleres i forordning nr 1049/2001 om offentlighetens adgang til Europaparlamentets, Rådets og Kommisjonens dokumenter.

### 2.1.3 Forordning 1049/2001 om innsyn i Europaparlamentets, Rådets og Kommisjonens dokumenter

Forordning 1049/2001 konsoliderer de initiativer som institusjonene allerede har tatt med henblikk på å øke gjennomsiktighet i EUs beslutningsprosedyrer. Forordningen representerer således det siste regelsettet EU har vedtatt i arbeidet med å sikre større innsyn i institusjonenes arbeid. Større innsyn i EUs arbeid ble nettopp fremmet som en

av hovedkonklusjonene fra Det Europeiske Råd i Birmingham, Edingburgh og København.<sup>20</sup>

Forordningen fikk sin anvendelse fra 3.desember 2001 og utgjorde etter dette selve rammeverket for retten til dokumentinnsyn. Vedtakelsen av forordning 1049/2001 medførte at Rved 93/731 og Kom 94/90 ikke lenger får anvendelse. (se betraktning 17 i forordningen 1049/2001).

Unionsborgeres rett til dokumentinnsyn i EUs lovgivningsprosesser er nå sikret i forordningen. De bestemmelsene som er relevante i denne sammenheng er hovedregelen i artikkel 2 og unntaksbestemmelsene i artikkel 4 punkt 2 og 3.

Hovedregelen har sin rettslige forankring i art 2.1, som lyder:

*”Enhver Unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principer, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning”.*

---

<sup>20</sup> Rapport fra Kommisjonen om forordning 1049/2001( 2004) s 3

Art 2.1 fastholder unionsborgerens rett til innsyn i institusjonens dokumenter. Det er unntakene fra denne hovedregelen som må begrunnes.

Formålet med denne bestemmelsen kommer til uttrykk i forordningens innledende betraktninger nr 2 og presiseres også i dom avsagt av Retten i første instans den 23. november 2004, Maurizio Turco mot Rådet.<sup>21</sup> Formålet med forordning 1049/2001 er å skape større åpenhet omkring institusjonenes arbeid og således bringe dem tettere til borgerne. Dokumentinsyn er ikke et mål i seg selv, men en forutsetning for økt inndragelse av offentligheten i beslutningsprosessen og dermed styrkelse av institusjonenes demokratiske karakter og borgernes tillit til EU-administrasjonen.<sup>22</sup>

#### 2.1.4 Hvem er berettiget til å få innsyn

Artikkel 2.1 utgjøres av den samme personkrets som etter EFT 255. Utgangspunktet er at unionsborgere og enhver fysisk eller juridisk person har rett til innsyn i institusjonenes dokumenter. Unionsborgerskapet defineres i EFT art 17 punkt 1:

---

<sup>21</sup> Maurizio Turco mod Rådet. Sag T-84/03 premiss 2

*”Der indføres et unionsborgerskap. Unionsborgerskap har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette”.*

Innsynsretten gjelder imidlertid ikke bare for unionsborgere og fysiske og juridiske personer med bosted i en medlemsstat. Etter art 2 punkt 2, kan institusjonene med forbehold i prinsippene, betingelsene og begrensningene som følger av forordning 1049/2001, gi innsyn i dokumenter til enhver fysisk eller juridisk person som ikke har bosted eller hjemsted i en medlemsstat. Videre har Rådet i sin forretningsorden bestemt at retten til innsyn også gjelder alle begjæringer fra tredjelandsborgere som ikke er bosatt i EU. De tre institusjonene forskjellsbehandler ikke borgere fra tredjeland. Dette betyr at også borgere fra EFTA stater og fremtidige søkerland har de samme rettigheter etter forordning 1049/2001.<sup>23</sup>

#### 2.1.5 Hvem er forpliktet til å gi innsyn

Spørsmålet blir således hvem som er forpliktet til å gi innsyn etter forordning 1049/2001.

---

<sup>23</sup> Rapport fra Kommisjonen om forordning 1049/2001 (2004) s 10



Etter forordning 1049/2001 art 1a er hovedregelen at forordningen kun gjelder for Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen. Vurderingstemaet blir således om det finnes andre hjemmelsgrunnlag som utvider retten til dokumentinnsyn til å gjelde for andre organer, utvalg og kontorer.

Det fremgår av rettspraksis at en slik avgrensning hadde vært formålstjenlig.<sup>24</sup> I Rothmann International mot Kommisjonen ble det begjært om innsyn i dokumenter fra Toldkodeks-komiteen.<sup>25</sup> Kommisjonen hadde gitt avslag på begjæring med den begrunnelse at utvalget ikke var en del av Kommisjonen. Kommisjonen begrunnet avslaget i forfatterregelen.

Retten påpekte innledningsvis at erklæring nr 17 i Maastrichttraktaten slo fast et alminnelig prinsipp om størst mulig adgang til Rådets og Kommisjonens dokumenter. Unntaket fra denne hovedregelen skulle etter Rettens mening tolkes restriktivt. Opphavsregelen som Kommisjonen påberopte seg utgjorde et unntak fra hovedregelen. Retten påpekte at en slik regel måtte tolkes restriktivt.

Retten fastslo etter en konkret vurdering at tollkodekskomiteen ikke kunne sies å være et eget organ. Komiteen hadde ingen administrasjon, eget budsjett, arkiv, lokaler og adresse. Denne dommen åpnet for at Komitologi-systemet er en del av Kommisjonen.

---

<sup>24</sup> Rotmans International BV mot Kommissionen. Sag t-188/97

<sup>25</sup> Alling, Johan. Beslut, dokumentation och öppenhet i EU s 63

Selv om dommen tolket erklæring nr. 17 i Maastricht er det rimelig grunn til å tro at den har relevans ved tolkningen av reglene om dokumentinnsyn etter forordning 1049/2001.

Videre sier forordningen intet om Coreper og Rådets lovforberedende arbeidsgrupper er omfattet av forordning 1049/2001 innsynsregler. Det er imidlertid i rettspraksis vurdert om en borger hadde innsyn i dokumenter fra Coreper<sup>26</sup>, slik at det er en rimelig grunn til å tro at forordning 1049/2001 også gjelder for Coreper. Imidlertid er det usikkert om forordningen sikrer dokumentinnsyn i arbeidsgruppene under Coreper.

Etter oppfordring fra EU-ombudsmannen, har også andre organer utformet regler om innsyn. Dette fremgår av kodeksen for god forvaltningsskikk art 23 jfr. art 2 og 3. Etter denne bestemmelsen skal alle institusjoner og organer behandle begjæringer om innsyn etter de generelle prinsipper og begrensninger som følger av forordning 1049/2001.<sup>27</sup>

Videre har Europaparlamentet, Kommisjonen og Rådet sammen utarbeidet en erklæring hvor de forplikter seg til å la forordning 1049/2001 ha anvendelse på de byråer, som er opprettet av EUs lovgivende myndighet. De har også oppfordret øvrige EU organer til å fatte tilsvarende bestemmelser.

---

<sup>26</sup> Gurdian Sak T-194/94

<sup>27</sup> <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/sv/default.htm>

Etter en undersøkelse foretatt av Den Europeiske Ombudsmannen i 1996 vedtok flertallet av EUs institusjoner regler om innsyn allerede før forordning 1049/2001 trådte i kraft.<sup>28</sup>

Som sammenfatning skal det sies at selv om forordning 1049/2001 materielt sett kun gjelder for Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen har stort sett alle organer, utvalg og byråer inkorporert forordning 1049/2001 i sine interne bestemmelser.

#### 2.1.6 Hva er gjenstand for innsyn

I artikkel 2, pkt 3 heter det at denne forordningen får anvendelse på: *”alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs dokumenter, som den har utarbejdet eller modtaget”*.

Forordningen presiserer ikke de nærmere vilkår for en institusjons *besiddelse* av et dokument. Det er likevel rimelig grunn til å tro at dette innbefatter dokumenter som en institusjon oppbevarer i sine arkiver.

Imidlertid gir forordningen i artikkel 3, bokstav a, en bred definisjon av begrepet dokument. Med dokument menes:

---

<sup>28</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004) s 8-9

*”ethvert innhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionenes kompetenceområde”.*

Dernest fremgår det av forordningens innledende betraktning nr 7 at retten til innsyn også gjelder i forbindelse med dokumenter som vedrører den felles utenriks og sikkerhetspolitikk samt politisamarbeidet og det rettslige samarbeidet i kriminalsaker. Dette betyr at retten til dokumentinnsyn ikke kun gjelder innenfor søyle 1. Dette følger også av rettspraksis.<sup>29</sup>

Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen har i sine forretningsordener presisert hva som menes med dokument.<sup>30</sup>

Dokumentbegrepet omfatter i Europaparlamentets forretningsorden ikke bare fysiske dokumenter. Lydopptak eller audiovisuelle opptak faller også inn under definisjonen dokument.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Svenske Journalistförbundet Sag T-174/96, Hautala Sag T-14/98

<sup>30</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføring av prinsippene i forordning 1049/2001 s13

<sup>31</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004) s 14

Rådet definerer i sin forretningsorden artikkel 11 pkt 2 et lovgivningsdokument som: ”*ethvert dokument vedrørende behandlingen og vedtagelsen af en retsakt som omhandlet i artikel 7 i Rådets forretningsorden*”. Artikkel 7 viser til når Rådet opptrer som lovgivende myndighet. Rådet definerer i samme artikkel dokumenter som ”*orienterende noter, rapporter, situationsrapporter og statusrapporter*”.<sup>32</sup>

I Kommisjonen er ethvert dokument som besittes av formannen, nestformannen, et kommisjonsmedlem og et kabinettsmedlem å betrakte som et kommisjonsdokument. I overensstemmelse med rettspraksis gjelder dokumentinnsyn også for de utvalg som bistår Kommisjonen med ivaretagelsen av Kommisjonens utøvende myndighet.

Som oppsummering får reglene i forordning 1049/2001 anvendelse på alle dokumenter uansett innhold og medium. Likeledes gjelder dokumentinnsynsretten innenfor både søyle 1,2 og 3. Videre presiseringer av dokumentbegrepet finnes uttrykkelig i institusjonenes forretningsordener.

#### 2.1.7 Begrensninger i retten til innsyn

---

<sup>32</sup> Rådets forretningsorden (2002/682/EF, Euratom)

Tidligere var det Rådsavgjørelse 93/731 og Kommisjonsavgjørelse 90/94 som oppstilte de hensyn og interesser som var relevante i forhold til å gi avslag på en begjæring om dokumentinnsyn. Det rettslige utgangspunktet for unntakene til dokumentinnsyn finnes i forordning 1049/2001 artikkel 4.

Jeg vil i det følgende kort redegjøre for de absolutte unntak som følger av forordningens artikkel 4 punkt 1, for deretter å behandle nærmere de skjønnsmessige unntaksreglene i art 4 punkt 2 og 3 som vedrører unntak fra retten til dokumentinnsyn i institusjonens og organenes beslutningsprosesser.

Unntaksbestemmelsen i artikkel 4 skal fortolkes og anvendes restriktivt, slik at anvendelsen av det alminnelige prinsipp hvor offentligheten skal ha størst mulig adgang til de dokumenter, som institusjonene råder over, ikke bringes i fare. Dette følger av fast rettspraksis.<sup>33</sup>

#### 2.1.7.1 Absolutte unntak

De unntak som nevnes i forordningens artikkel 4, punkt 1 er obligatoriske og absolutte. Hvis utleveringen av et dokument vil kunne skade en av de nevnte interesser, skal det

---

<sup>33</sup> Maurizio Turco mot Rådet, Sak T-84/03 premiss 60, Bavarian Lager mot Kommisjonen, Sak T-309/97 premiss 39, Petrie mot Kommisjonen, Sak T-191/99 premiss 66

automatisk gis avslag på dokumentinnsyn. Institusjonen har ingen adgang til å utvise skjønn og skaden skal ikke avveies mot andre interesser.<sup>34</sup>

Etter artikkel 4 punkt 1 skal institusjonene avslå å gi innsyn i dokumenter hvis utbredelse vil være til skade for beskyttelse av offentlige interesser. Som offentlige interesser regnes offentlig sikkerhet, forsvar og militære forhold, internasjonale forbindelser og fellesskapets eller en medlemsstats finanspolitikk, valutapolitikk eller økonomisk politikk.

Videre skal det gis avslag på dokumentinnsyn hvis det vil være til skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, spesielt da med tanke på beskyttelse av personopplysninger.

#### 2.1.7.2 Unntak som krever en vurdering av om det er en offentlig interesse i innsyn

Jeg vil i dette avsnittet først vurdere unntaket som kommer til uttrykk i forordning 1049/2001 art 4 pkt 2 som blant annet beskytter juridisk rådgivning. Derest vil jeg behandle unntaket i art 4 pkt 3 om beskyttelse av institusjonenes beslutningsprosesser.

---

<sup>34</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004) s 17

Forordning 1049/2001 artikkel 4 pkt 2 ledd lyder:

*”Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:*

*- en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder*

*- retslige procedyrer og juridisk rådgivning*

*- formålet med inspektioner, undersøgelser og revision*

*med mindre det er en mer tungvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet”*

Etter artikkel 4 punkt 2 kan innsyn i et dokument avvises hvis dette vil skade beskyttelse av rettslige prosedyrer og juridisk rådgivning. Jeg vil i all hovedsak behandle institusjonenes mulighet til å holde dokumenter tilbake hvis offentliggjøring vil være til skade for beskyttelsen av *juridisk rådgivning*. Grunnen til at jeg behandler unntaket om juridisk rådgivning er fordi uttalelser fra institusjonenes juridiske tjenester spiller en viktig rolle i prosessene rundt vedtakelse av nye rettsakter.



Beskyttelsen av *juridisk rådgivning* forekom ikke uttrykkelig i de regler før forordning 1049/2001. Med juridisk rådgivning forstås uttalelser fra en institusjons juridiske tjeneste i forbindelse med lovgivningsvirksomhet.<sup>35</sup>

Formålet med denne bestemmelsen er nettopp å beskytte EU institusjonenes mulighet for å innhente uavhengig juridisk rådgivning i lovgivningsarbeidet. De nærmere kriteriene for beskyttelse av juridisk rådgivning etter forordning 1049/2001 er stadfestet i en dom fra 2004. Her presiseres også formålet med unntaket i art 4 punkt 2, 2 ledd<sup>36</sup>

I *Maurizo mot Rådet*, dom avsagt av Retten i Første Instans, den 23.november 2004, ble innsyn i Rådets dokumenter drøftet og således artikkel 4 nr 2, 2 ledd. Saken gjaldt innsyn i uttalelse fra Rådets juridiske tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsettelse av minimumsstandarder for mottagelse av asylsøkere til medlemsstatene. Domstolen anvendte unntaksbestemmelsen i artikkel 4 nr 2, 2 ledd om beskyttelse av juridisk rådgivning.

Retten understreket at uttalelser fra Rådets juridiske tjeneste utgjør et viktig instrument for Rådet til å sikre seg at rettsakter er forenlige med EU-retten samt at det fremmer en drøftelse av de gjeldende rettslige aspekter. Retten argumenterte videre med at offentliggjøring vil skape usikkerhet med hensyn til lovligheten av de rettsakter, som

---

<sup>35</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004) s 21-22

<sup>36</sup> *Maurizio Turco mot Rådet*, Sak T-84/03 premiss 77

vedtas etter avgivelsen av slike uttalelser. Offentliggjøring av supplerende opplysninger, herunder en omtale av innholdet av den gjeldende juridiske uttalelse, vil gjøre unntaksbestemmelsen formålsløs.<sup>37</sup>

Dessuten er det viktig for Rådet at det er en beskyttelsesverdig interesse å verne om uavhengigheten av uttalelser fra dets juridiske tjeneste, som utferdiges etter forespørsel fra andre tjenestegrener i denne institusjonen eller som i hvert fall er rettet mot dem. Likeledes mente Retten at såfremt man offentliggjorde en juridisk uttalelse så ville dette medføre at offentligheten kunne gjøre seg kjent med Rådets interne drøftelser vedrørende spørsmålet om adgangen til arbeidsmarkedet for statsborgere fra tredjeland.<sup>38</sup>

Retten foretok i denne dommen en reell vurdering av om det var hensiktsmessig å holde dokumentene tilbake eller om det var en mer tungtveiende offentlig interesse å offentliggjøre uttalelsene fra den juridiske tjenesten. Retten konkluderte med at forhandlingene i lovgivningsprosessen fremdeles pågikk og at det var for tidlig å gi tillatelse til full offentliggjøring av dokumentene.

---

<sup>37</sup> Maurizio Turco mot Rådet, Sak T-84/03 premiss 74

<sup>38</sup> Maurizio Turco mot Rådet, Sak T-84/03 premiss 77

Avveiningen av den offentlige interesse mot den interesse som skal beskyttes, er et av de vanskeligste vurderingsspørsmålene når det gjelder dokumentinnsyn i institusjonenes lovgivningsprosesser.<sup>39</sup>

Dette unntaket fra unntaket får anvendelse når to vilkår er oppfylt. For det første må det være en tungtveiende offentlig interesse i å gi adgang til opplysningene i dokumentet. For det andre må denne interessen være tungtveiende i forhold til den interesse som skal beskyttes.

Imidlertid finnes det ingen regler i forordningen som avgjør denne interesseavveiningen. Imidlertid ble rammene for en slik interesseavveining vurdert i rettspraksis før forordning 1049/2001 trådte i kraft.

Den kanskje viktigste saken på 90-tallet vedrørende dokumentinnsyn ble satt med Gurdian-saken<sup>40</sup>. I februar 1994 søkte en journalist, John Carvel, fra den engelske avisen The Guardian, innsyn i en rekke dokumenter fra Rådet. Dette omfattet blant annet møteprotokoller, voteringer og Coreper-rapporter fra landbruksrådet, justisrådet og sosialrådet. Journalisten mottok noen dokumenter, men ikke alle. Avslaget på innsyn ble begrunnet i artikkel 4 i Rved 93/731.

---

<sup>39</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004) s24

<sup>40</sup> Sak T-194/94, Gurdian, Saml 1995 sII-2767

Avisen påklaget avgjørelsen til Rådet som opprettholdt nektelsen av innsyn med den begrunnelse at de mottatte dokumentene berodde på en administrativ feil fra Rådets side. The Gurdian gikk deretter til søksmål med stevning 19.mai 1994. Dom i saken falt 19.oktober 1995.

Retten vurderte om det forelå en plikt etter art 4 (2) til å foreta en interesseavveining mellom Rådets interesse å holde dokumentet tilbake opp mot saksøkers interesse i innsyn.

Førsteinstansen fastslo at formålet med artikkel 4 i Rved 93/731 er å gi offentligheten en vid adgang til Rådets dokumenter, og at det alltid skal foretas en konkret vurdering om et dokumentet skal offentliggjøres eller holdes tilbake.

Retten fant atplikten til å foreta en forsvarlig interesseavveining ikke var oppfylt.

Rådets vedtak om avslag på dokumentinnsyn ble derfor avslått.<sup>41</sup>

Med Gurdian-dommen ble det tolket inn et helt nytt kriterium i art Rved 93/731 art 4 (2), hvor den påla Rådet å foreta en konkret vurdering mellom de ulike hensyn for og imot åpenhet. Dette må tolkes slik at selv om innsyn kan medføre en viss skade for Rådets drøftelser, så kan dette veies opp dersom borgernes interesse å få dokumentene

---

<sup>41</sup> Sejersted (1997) s 77-84

offentliggjort, er sterk nok. Det vil spesielt være der Rådet opptrer som lovgiver at borgere har en sterk interesse å få innsyn i de relevante dokumentene.

Kravet om en reell og konkret avveining må kobles til EF rettens ulovfestede proporsjonalitetsprinsipp.<sup>42</sup> Av dette kan man utlede to ting. For det første må avslaget være nødvendig for å opprettholde målet, som er å beskytte forhandlingene.

Hemmelighold kan være hensiktsmessig når lovgivningsprosessen verserer, men hensynene kan tale annerledes når beslutningsprosessen er avsluttet. Nødvendigheten blir også en vurdering siden mange av opplysningene fra Rådet lekker helt eller delvis ut.

For det andre må det være proporsjonalitet mellom virkemiddelet og målet. Det forutsetter en totalvurdering der også hensynet til borgernes innsynbehov må vurderes. Rådet har derimot et skjønn til å vurdere om det vil benytte seg av sin taushetsrett eller offentliggjøre dokumentet. Denne vurderingen, eller skjønnets er ”fritt”. Det vil si at Førsteinstansretten ikke kan etterprøve vurderingen.

Noen har kalt dommen ”*a shot across the bows of the Council*”. Den viser at innsynsretten må tas på alvor.

---

<sup>42</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004)

I rettspraksis er det diskutert om det generelle prinsippet om åpenhet i Amsterdamtraktatens artikkel 1, selv kan utgjøre en tungtveiende offentlig interesse som berettiger innsyn i et dokument. Imidlertid ble det fastslått i Maurizio Turco mot Rådet at en tungtveiende offentlig interesse må holdes atskilt fra prinsippene om gjennomsiktighet, åpenhet og demokrati.<sup>43</sup>

Der søkeren selv begrunnet og henviste til en tungtveiende offentlig interesse, som forekommer hyppig i forbindelse med begjæringer, vitner begrunnelsen om en personlig interesse hos den berørte. En enkeltpersons interesse kan imidlertid under ingen omstendigheter legitimere å se bort fra unntaket.

Jeg vil nå ta for meg unntaket i artikkel 4, pkt 3 første ledd i forordning 1049/2001 om beskyttelse av beslutningsprosessen. Denne bestemmelsen tillater institusjonene på visse vilkår å beskytte interne overveielser før beslutningen fattes.

Artikkel 4 pkt 3, 1 ledd lyder:

*”Der gives afslag på aktindsigt i dokumente, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori det endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til*

---

<sup>43</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004) s 25

*alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, med mindre det er en mer tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet”.*

Formålet med denne bestemmelsen er å beskytte selve beslutningsprosedyrene. Når kommisjonen har sendt sitt forslag til Parlamentet og Rådet, er den delen av beslutningsprosessen avsluttet. Likevel er Kommisjonens rolle kun et ledd i lovgivningsprosessene mellom Europaparlamentet, Kommisjonen og Rådet. Hvis Kommisjonen gir adgang til dokumenter, som vedrører en rettsakt hvor det enda ikke er truffet en endelig avgjørelse, kan en offentliggjøringen kunne skade de andre institusjonenes lovgivningsprosesser.<sup>44</sup>

Videre gjør andre hensyn seg gjeldende. Institusjon bør ha et forum hvor tjenestemenn kan trekke foreløpige konklusjoner og drøfte uformelt uten at de trenger å stå til ansvar for offentligheten. Bestemmelsen har riktignok et snevert anvendelsesområde og får anvendelse når en offentliggjøring av et dokument ” *ville være til alvorlig skade for institutionenes beslutningsproces* ”. Til forskjell fra de øvrige unntak i artikkel 4 punkt 2 hvor en offentliggjøring av et dokument vil skade en av de interesser forordningen beskytter, skal offentliggjøring i dette tilfelle ” *alvorlig skade* ” beslutningsprosessen. Skillet mellom skade og alvorlig skade er meget teoretisk og vanskelig å avgjøre konkret. Det må gjøres en vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Det kreves ytterligere at det ikke er ” *en mer tungtveiende offentlig interesse i utbredelse av dokumentet*”. Denne vurderingen blir mye av den samme som etter art 4 punkt 2, 2 ledd

Videre sikrer bestemmelsen at beslutninger ikke skal treffes uten utilbørlig press. For eksempel kan sterke aktører innen det private næringslivet påvirke utfallet av lovgivningsprosessen til sin favør hvis de får tilgang til lovgivningsdokumenter som berører deres virksomhet. Innsyn i slike dokumenter kan brukes som forhandlingskort i en senere lobby-situasjon.

Hensikten med dette kapittelet har vært å vurdere hvordan innsyn er sikret i EF-traktaten og etter forordning nr 1049/2001. EFT art 255 stadfester dokumentinnsynsretten. De videre unntakene og begrensningene reguleres i forordningen. Retten til dokumentinnsyn vedrørende juridisk rådgivning og interne dokumenter i beslutningsprosedyrene utgjør to av unntakene i forordningen. Imidlertid skal det foretas en reell vurdering om man skal frigi eller holde dokumentene tilbake. Samtidig gis det avslag på dokumentinnsyn i interne dokumenter til en institusjon hvis dette er til alvorlig skade for institusjonens beslutningsprosedyre.

---

<sup>44</sup> Rapport fra Kommisjonen om gjennomføringen av forordning 1049/2001(2004) s 23



### 2.1.8 Sikring av innsyn i EUs lovgivende prosesser i Grunnlovstraktaten

Siktemålet med dette avsnittet er å undersøke om retten til dokumentinnsyn er sikret i Grunnlovstraktaten.

De relevante bestemmelsene i så måte er artikkel I-50 og III-399. Jeg vil i således begrense meg til å behandle artikkel I-50.

Utgangspunktet følger av artikkel I-50.1 som regulerer åpenhet i Unionens institusjoner, organer, kontorer og byråer. Det er denne bestemmelsen som stadfester prinsippet om at EU skal arbeide *så åpent som mulig*:

*”For å fremme gode styringsformer og sikre sivilsamfunnets deltakelse, arbeider Unionens institusjoner, organer, kontorer og byråer så åpent som mulig”.*

Grunnlovstraktaten sier intet om hva som menes med ”gode styreformer”. Imidlertid har Kommisjonens hvitbok fra 25.07.2001 forklart hva Kommisjonen legger i begrepet *gode styreformer*.<sup>45</sup> Kommisjonen mener det er fem prinsipper som ligger til grunn for gode styreformer. Dette er åpenhet, deltakelse, ansvarlighet, effektivitet og sammenheng. Hvert prinsipp er viktig for å fremme demokratiske styring.

Slike gode styreformer skal sikre *civilsamfundets deltagelse*. Grunnlovstraktaten sier ingenting om hva som menes med *civilsamfundet*. Hvitboken definerer sivilsamfunnet bestående av ikke-statlige organisasjoner, interesseorganisasjoner, fagforeninger, politiske partier og uavhengig media.<sup>46</sup>

Bestemmelsens første ledd blir avgjørende ved tolkningen av art I-50.3 som lyder:

*”Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har på de betingelser, der er fastsat i del III, ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institusjoner, organer, kontorer og agenturer, uanset medium. De generelle principper for samt begrænsninger i aktindsigten af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes ved en europeisk lov”.*

Denne bestemmelsen er nesten likelydende med EFT 255 og forordning 1049/2001 art 2.1. Imidlertid inneholder art I-50.3 endringer som kort må omtales. For det første gjelder ikke retten til dokumentinnsyn bare for EUs institusjoner. Denne retten utvides nå til å gjelde organer, kontorer og byråer.

Med EUs organer menes finansielle, rådgivende og inter-institusjonelle organer. Som finansielle organer forstås Den Europeiske Sentralbank, Den Europeiske

---

<sup>45</sup> KOM (2001) 428, Hvidbog, Nye styreformer i EU.s 10

<sup>46</sup> KOM (2001) 428, Hvidbog, Nye styreformer i EU s 14

Investeringsbank og Det Europeiske Investeringsfond. Med Rådgivende organer menes Det Europeiske Økonomiske og Sosiale Utvalg og Regionsutvalget. Under de interinstitusjonelle organer finnes Kontoret for Det Europeiske Fellesskapets Offisielle Publikasjoner og Det Europeiske Personalutvelgelseskontor.<sup>47</sup>

I tillegg til EUs organer kan også unionsborgere ha rett til innsyn i dokumenter fra en rekke desentraliserte byråer med særlig ansvar for spesielle fagområder. Dette er byråer opprettet for å ivareta spørsmål av teknisk, vitenskapelig eller forvaltningsmessig karakter.

Videre gjelder retten til innsyn i dokumenter ”uanset medium”. Dette betyr at både skriftlige og audiovisuelle dokumenter er sikret i Grunnlovstraktaten.

Endelig skal det etter I-50 pkt 3, 2 ledd, de generelle prinsipper og begrensninger i innsyn fastsettes ved en europeisk lov. En europeisk lov defineres i Grunnlovstraktatens art I-33 pkt 1, 2 ledd som ”*en almenngyldig lovgivningsmæssig retsakt. Den er bindende i alle enkeltlædd og gjelder umiddelbart i hver medlemsstat*”.

Imidlertid er ikke retten til innsyn kun sikret i avsnitt VI. Retten til innsyn er også sikret i Grunnlovstraktatens del 2, artikkel II-102 som inkorporer Charteret om grunnleggende rettigheter. Denne bestemmelsen lyder:

---

<sup>47</sup> eu.int

*”Enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har ret til aktindsigt i dokumenter, uanset medium, fra Unionens institutioner, organer, kontorer og byråer”.*

#### 2.1.9 En sammenlignende vurdering om innsyn i EUs lovgivende prosesser er bedre sikret i Grunnlovstraktaten

Grunnlovstraktaten introduserer en materiell forbedring når det gjelder offentlighetens adgang til dokumenter. En svakhet ved forordning 1049/2001 er at retten til dokumentinnsyn materielt sett ikke gjelder for organer, kontorer og byråer. Dette samsvarer ikke med det overordnede mål om størst mulig åpenhet og adgang til dokumenter.

Ved at reglene om dokumentinnsyn etter Grunnlovstraktaten nå også gjelder for organer, kontorer og byråer fremmer dette rettsenhet og sammenheng i regelverket. Det vil bli lettere for borgere å diskutere og kritisere institusjonene. Det at disse reglene stadfestes i selve Grunnlovstraktaten, avsnitt VI om Unionens demokratiske liv synliggjør og tydeliggjør regelverket for unionsborgerne.

Imidlertid har de fleste organer, kontorer og byråer allerede inkorporert reglene i forordning 1049/2001 i sine interne bestemmelser, slik at det har liten praktisk betydning.<sup>48</sup>

Prinsippene og begrensningene skal nå bestemmes ved en europeisk lov. Europeisk lov er den nye betegnelsen på det som tidligere ble benevnt en forordning. Dette betyr at forordning 1049/2001 ikke vil gjelde hvis Grunnlovstraktaten blir vedtatt. Den nye europeiske loven vil da inneholde de endringene Grunnlovstraktaten byr på. Dette har imidlertid etter mitt skjønn ikke stor praktisk betydning. De formelle endringene blir minimale og innholdet i den europeiske loven kan bli svært likt det som allerede finnes i forordning 1049/2001.

Videre er Menneskerettighetscharteret innlemmet i Grunnlovstraktatens del II. Etter artikkel II-102 har enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopel eller hjemsted i en medlemsstat rett til innsyn i dokumenter, uansett medium, fra Unionens institusjoner, organer, kontorer og byråer. Også dette kan styrke retten til dokumentinnsyn ytterligere, hvor mye er imidlertid uvisst. I utgangspunktet kan man ikke bygge et innsynskrav mot offentlige myndigheter direkte på EMK art 10. Dette ble fastslått av Den Europeiske menneskerettighetsdomstol i *Leander mot Sverige* (1987). På den annen side kan det tenkes at andre konvensjonsbestemmelser, for eksempel

---

<sup>48</sup> Deckmyn, Veerle (2002) s29

EMK art 8, pålegger offentlige myndigheter en informasjonsplikt overfor borgerne. Et eksempel her er Guerra og andre mot Italia (1998), hvor italienske myndigheter hadde plikt til å informere om giftige utslipp fra en kjemisk fabrikk.

Som sammenfatning kan det sies at Grunnlovstraktaten kodifiserer argumenter hentet fra rettspraksis, ombudsmannspraksis og litteraturen. Grunnlovstraktaten skaper større klarhet rundt reglene om offentlighetens adgang til dokumenter og representerer en materiell forbedring med hensyn til organer, kontorer og byråer.

Grunnlovstraktaten representerer på visse punkter en materiell forbedring i forhold til forordning 1049/2001. Det vil i tilfelle være tale om en positiv men ikke avsluttende utvikling i forhold til dokumentinnsynretten hvis Grunnlovstraktaten blir ratifisert. Da vil også de generelle prinsippene og innskrenkningene fastsettes nærmere i en europeisk lov.

## 2.2 Sikring av møteoffentlighet i Rådets lovgivende prosesser

Debatten vedrørende åpenhet i Rådets arbeid har konsentrert seg om tre hovedpunkter. For det første om offentliggjøring av Rådets drøftelser, adgang til møtereferater og stemmeforklaringer og mulighet for adgang til Rådets forberedende og lovgivende møter. Jeg vil i det følgende kun konsentrere meg om hvordan møteoffentlighet er sikret i det nåværende traktatverket når Rådet forbereder og vedtar rettsakter. Dernest vurdere hvorvidt møteoffentlighet er styrket eller svekket i Grunnlovstraktaten.

Innledningsvis kan det være hensiktsmessig å nevne de hensyn som gjør seg gjeldende for og imot møteoffentlighet i Rådet. Daværende Ombudsmann Södermann stiller seg

tvilende til argumentet om at debattene er av dårlig kvalitet og ikke vil interessere borgerne. Södermann henviser til at det er sjelden en debatt i nasjonale parlamenter og lovgivende organ er feilfri. Samfunnsborgere må ha rett til å observere debattene og trekke sine egne konklusjoner. Ved å gjøre møter offentlige vil dette oppfordre de politiske deltakerne til å diskutere og debattere på en mer profesjonell og effektiv måte.

På den annen side er det hevdet at åpenhet i Rådet fører til at avgjørelser blir fattet utenfor Rådets fire vegger. Det forhandles og inngås kompromisser forut for selve behandlingen i Rådet. Diskusjonene i Rådet blir en ren formalitet.

#### 2.2.1 Offentlighetens adgang til Rådets møter ved forberedelse og vedtakelse av rettsakter før Grunnlovstraktaten

Rådets avgjørelse av 22. juli 2002 om vedtakelse av Rådets forretningsorden befatter seg med forhandlinger i Rådet som er tilgjengelige for offentligheten.

Det rettslige utgangspunktet er artikkel 5 i Rådets forretningsorden. Denne bestemmelsen lyder:

*”Rådets samlinger er ikke offentlige, untagen i de tilfælde, der er nævnt i artikel 8”*

Unntakene til denne hovedregelen følger av Rådets forretningsorden artikkel 8.<sup>49</sup>

Av Rådets forretningsorden artikkel 8.1 følger det at:

*”Forhandlinger i Rådet om retsakter, der skal vedtages efter den fælles beslutningsprocedyre i henhold til EF-traktatens artikel 251, gøres tilgængelig for offentligheden som følger:*

- a) Kommissionens fremlæggelse af sine vigtigste lovgivningsforslag og den efterfølgende debat i Rådet gøres tilgængelig for offentligheden. Listen over sådanne forslag vedtages i begyndelsen af hvert halvår af Rådet(almindelige anliggender og eksterne forbindelser ), der er indkaldt til en samling som omhandlet i artikel 2, stk 2, litra a, på henstilling af formandskabet og samråd med Kommissionen*
- b) afstemningen om retsakter gøres tilgængelig for offentligheden, ligesom Rådets afsluttende forhandlinger forud for den pågældende afstemning og de dertil hørende stemmeforklaringer”.*



Det følger videre av artikkel 8.1 at Rådets forhandlinger gjøres tilgjengelig for offentligheten i form av visning av Rådets samling via audiovisuelle medier i tilhørende rom.

Det følger begrensninger i Rådets forretningsorden art 8. Det er kun Kommisjonenes fremleggelse av sine ”*viktigste lovgivningsforslag*”, som vedtas etter den felles beslutningsprosedyre, og den etterfølgende debatt i Rådet, som gjøres tilgjengelig for offentligheten. Det er formannskapet som anbefaler hvilke lovgivningsforslag som ansees å være de viktigste. Listen over slike forslag vedtas etter samråd med Kommisjonen.

Videre skal Rådets møter være offentlige når Rådet stemmer over rettsakter som skal vedtas etter *den felles medbestemmelsesprosedyre* som følger av EFT art 251

Som sammenfatning kan det sies at etter Rådets forretningsorden artikkel 8 er det kun enkelte av Rådets møter som er åpen for offentligheten.

### 2.2.2 Offentlighetens adgang til Rådets møter ved forberedelse og vedtakelse av rettsakter i Grunnlovstraktaten

Hensikten med dette avsnittet er å vurdere om borgernes mulighet til å følge Rådets beslutningsprosedyre er bedre sikret i Grunnlovstraktaten.

Det rettslige utgangspunktet er *art I-50.2 som lyder:*

*”Europa-Parlamentets møder er offentlige, og det gælder også Rådets samlinger, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter”.*

Etter ordlyden i artikkel I-50 er både Europaparlamentets møter og Ministerrådets samlinger offentlige, når det forhandles og stemmes om utkast til lovgivningsmessige rettsakter.

Formålet med denne bestemmelsen er at offentligheten skal ha mulighet til å se hvordan ministrene stemmer i Rådet. Samtidig kan de nasjonale parlamentene kontrollere hvordan deres ministre stemmer.

Offentlighetens adgang til Rådets møter presiseres nærmere i artikkel I-24 punkt 6 som lyder:

*”Rådets samlinger er offentlige når det forhandler og stemmer om utkast til lovgivningsmæssige retsakter. Rådsmøtene er derfor inndelt i to deler som vedrører henholdsvis forhandlinger om Unionens lovgivningsmæssige og aktiviteter av ikke lovgivningsmæssige karakter”.*

Etter art I-24 punkt 6, 2 ledd skal den ene delen av møtene være lukket, mens møtene skal være åpne, når ministrene vedtar lover. I dag er møtene åpne når det stemmes, men kun under noen utvalgte forhandlinger. Etter Grunnlovstraktaten blir derfor utgangspunktet at Rådets møter skal være offentlige.

### 2.2.3 En sammenlignende vurdering om offentlighetens adgang til Rådets møter er bedre sikret i Grunnlovstraktaten

Vurderingen blir dernest om Grunnlovstraktaten styrker eller svekker møteoffentlighet i Rådet. Grunnlovstraktaten stadfester at all debatt i Rådet som vedrører lovgivningsprosessen skal være åpne for offentligheten. Rådet kan ikke selv avgjøre hvilke møter som skal være offentlige jfr art I-50.2. Etter min vurdering representerer artikkel I-50.2 en forbedring av åpenhetskulturen i Rådet når det forhandles og stemmes om utkast til lovgivningsmessige rettsakter. Dette kan etter mitt syn bidra til å fremme EUs sosiale legitimitet.

Dette punktet, som synes å fremme åpenheten i EU, var tilsynelatende ikke kontroversielt under drøftelsene i regjeringskonferansen som skulle ha endt med enighet om den nye grunnloven i desember 2003.<sup>50</sup> Ved at alle møter i Rådet som dreier seg om lovgivning fra nå av skal være åpne for innsyn, kan dette føre til økt medieinteresse, bidra til folkelig engasjement og nysgjerrighet rundt det som foregår i Rådet. Samtidig får nasjonale parlamenter og folkevalgte økt kontroll med sin regjering. Dette kan bidra med å fremme forståelse, innsikt og interesse for EUs lovgivende arbeid.

Percy Westerlund, President for europakommisjonens delegasjon i Norge og Island, mener det er positivt at Ministerrådsmøtene er offentlige når ministrene vedtar EU-

lover. P.Nikiforos Diamandouros, nåværende europeisk ombudsmann, stiller seg bak forslaget om å gjøre Rådets møter offentlige:

*” I firmly believe that deliberating behind closed doors on issues that affect the daily lives of our citizens is something we cannot reasonably defend, especially now that all Member States have solemnly signed the text of the Constitution ”. “.*

Imidlertid mener Jens-Peter Bonde at Grunnlovstraktaten at det bare er toppen av isfjellet som overhodet åpnes for offentligheten. Hovedparten av alle beslutninger og rettsakter vil fremdeles utføres av embetsmenn bak lukkede dører, hvor velgere og folkevalgte ikke har adgang.<sup>51</sup> Videre vil et stort antall nye beslutninger forlate åpne nasjonale parlamenter og flyttes til lukkede embetsmannslokaler i Brüssel.<sup>52</sup>

Bonde mener det kun er et fåtall av rettsakter som forberedes og vedtas av ministrene eller deres stedfortredere i Ministerrådet. Majoriteten av alle beslutninger forberedes i detalj av underordnede embetsmenn i omkring 300 administrative arbeidsgrupper under Rådet. Slike hemmelige rådslagninger, gir borgerne en dårligere mulighet for å holde noen ansvarlig. Beslutninger som fattes i Rådet, forberedes av en komité av faste representanter for medlemsstatenes regjeringer, som på fransk forkortes COREPER. Denne komiteen har som oppgave å initiere Rådets lovgivende arbeid.

---

<sup>50</sup> Føllesdal;Andreas. EUs grunnlovstraktat og det demokratiske underskuddet. Aftenposten 30.06.2004

I følge ordlyden i artikkel I-24,5 er ikke disse forberedende møtene offentlige. Det er nettopp her det meste av det forberedende lovgivningsmessige arbeidet foregår og viktigheten av åpenhet er størst. Bonde mener dette er en svakhet.

Wallström mener imidlertid det er en myte at Brussel er en plass hvor ikke-folkevalgte byråkrater sitter i ulike arbeidsgrupper og vedtar udemokratiske beslutninger som direkte berører borgerne. Hun er imidlertid enig om at det finnes byråkrater i EU, i den forståelse at Kommisjonen besettes med tjenestemenn fra medlemsstatene. Men deres jobb er ikke å vedta rettsakter, men å utforme forslag, som har vært gjenstand for debatt og samråd. Når det er enighet om lovforslagene, videresender Kommisjonen forslaget til Europaparlamentet og Ministerrådet. De er disse folkevalgte politikerne, som bestemmer om lovforslaget skal vedtas eller endres. Det er i denne slutfasen av lovgivningsprosessen at EU lover vedtas. På dette grunnlag mener hun at det er et fremskritt når Grunnlovstraktaten åpner for innsyn i Ministerrådet, når det forhandles og stemmes over lover.

Etter min mening utvider Grunnlovstraktaten retten til møteoffentlighet i Rådet og styrker på dette grunnlag dialogen mellom institusjonene og samfunnsborgerne. Selv om Coreper og deres arbeidsgrupper ikke praktiserer møteoffentlighet synes ikke dette å være et viktig argument. Mange av de beslutninger som fattes av embetsmenn i EU har

---

ingen stor politisk interesse for samfunnsborgere. EU vedtar et stort antall tekniske reguleringer, på samme måte som detaljreguleringer i nasjonal rett er delegert til departementer og underliggende etater.

I denne sammenheng skal det understrekes at lovgivningsprosessene i Rådet historisk sett i stor grad er basert på konsensus, forhandlinger og kompromisser mellom regjeringssjefene. Sett i lys av slike lovgivningsmetoder synes Grunnlovstraktaten totalt sett å imøtekomme kravet om møteoffentlighet når Rådet forbereder og vedtar rettsakter. Etter min vurdering er møteoffentlighet i Grunnlovstraktaten styrket.

### 2.3 Om EUs lovgivningsprosesser er forståelige

Margot Wallström har som visepresident og kommissær for kommunikasjon og interinstitusjonelle relasjoner fremhevet viktigheten av å kommunisere med folket ved bruk av forståelige termer. I en tale til Riksdagen 20 januar 2005 uttrykte hun:<sup>53</sup>

*”We must get rid of in-house jargon: who knows what is meant by the open method of coordination, comitology, the Copenhagen criteria, the Amsterdam Treaty, the Nice Summit or the Lisbon Process? “*

---

<sup>53</sup> [http://europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/wallstrom/press/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/press/index_en.htm)

Wallström mener det kan være vanskelig for unionsborgere å forstå sammenhengen i EUs traktatverk og de lovgivende prosessene som fører frem til vedtakelse av rettsakter. Om EUs traktatverk og lovgivningsprosesser gjøres mer forståelig i Grunnlovstraktaten, for dermed å bidra til økt transparens, er temaet for den videre drøftelsen.

### 2.3.1 Om Grunnlovstraktaten gjør traktatverket og lovgivningsprosessene i EU forståelige

Det Europeiske konventet, som ble opprettet med Laeken-erklæringen, nedsatte en arbeidsgruppe til ”*forenkling af procedyrer og instrumenter*”. Denne arbeidsgruppen gjorde Konventet oppmerksom på nødvendigheten av å omarbeide og strukturere lovgivningen i retning av større språklig tydelighet og sammenheng.

Grunnlovstraktaten erstatter de nåværende traktatene med en samlet tekst. Den er strukturert i fire deler. Etter preamblet følger del 1 som inneholder en definisjon av EUs målsetninger, ansvarsområder, beslutningsprosesser og organer. Del 2 innlemmer Charteret om grunnleggende rettigheter som ble erklært under Det europeiske råd i Nice i 2000. EUs politikk og funksjon behandles i del 3, mens den fjerde delen inneholder avsluttende bestemmelser samt beskriver fremgangsmåten ved endringer av

Grunnlovstraktaten.<sup>54</sup> Percy Westerlund, Ambassadør ved Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island, mener den nye Grunnlovstraktaten sørger for mer åpenhet og gjør EU mer tydelig: *”Ved å samle EUs traktater i ett forenklet dokument vil man gjøre EU mer forståelig og oversiktlig ”.*

Videre mener Percy at Grunnlovstraktaten tydeliggjør EU-prosjektet for borgerne. I motsetning til de tidligere traktater forklarer Grunnlovstraktaten hva EU vil. Den slår fast EUs verdier og mål. Etter artikkel I-3 er Unionens mål å fremme fred, egne verdier og befolkningens velferd. Dette avspeiler tydelig at EU handler om mye mer enn et fritt marked for foretak.

Samtidig forklarer den hvem som gjør hva, regionalt, nasjonalt og på EU nivå. Den klargjør hvilken kompetanse de ulike institusjonene har og forklarer eksplisitt at Unionen kun innehar den kompetanse som medlemslandene gir dem. Dette kan rydde opp i diskusjonen om at man taper sin nasjonale suverenitet eller at det skapes en europeisk superstat.

Wallström mener Grunnlovstraktaten bidrar til en forenkling av traktatsystemet.<sup>55</sup> EUs grunnleggende traktatsystem har vært vanskelig å forstå for mange. Det gjelder ikke bare Roma og Maastricht traktaten, men også alle endringstraktatene, deriblant

---

<sup>54</sup> Kort om EUs forfatningstraktat, Publikasjon fra Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island s5

<sup>55</sup> Se også Føllesdal; Andreas. Mer demokratisk EU. Ny tid 26.06.2004



Amsterdam og Nice traktatene. Der nest finnes det tre pilarer, hver og en med sine egne sett av beslutningsregler. Dessuten vedtas direktiver, forordninger og resolusjoner. Sett utenfra virker lovgivningsstrukturen ustrukturert og vanskelig å forstå. Wallström mener samfunnsborgere har vanskelig for å støtte noe de ikke kan forstå.

Grunnlovstraktaten forenkler, siden den avskaffer pilarsystemet og rydder opp i jungelen av rettslige instrumenter og beslutningstyper. Den skaper en ny ramme for hvordan beslutninger fattes.<sup>56</sup>

Fellesskapsmetoden omfatter nå nesten alle rettsakter og antallet av prosedyrer og rettsinstrumenter er skåret ned. Europaparlamentet, som er den folkevalgte institusjonen i EU, får mer makt over lovgivningen. Hovedregelen blir medbestemmelsesrett i beslutningsprosedyren. Dette betyr at Parlamentet får en økt rolle i lovgivningsprosessene med en reell innflytelsesmulighet, noe som igjen bidrar til økt legitimitet i prosessen. Unntak fra denne medbestemmelsesadgangen må i fremtiden begrunnes, da spesielt med henblikk på utenrikspolitiske temaer.

Grunnlovstraktaten innfører enkle ord og begreper, som europeiske lover og rammelover, i stedet for forordninger og direktiver. Dette er en merkbar forbedring. Men også nye termer innføres, som for eksempel delegerende forordninger, som er en helt ny beslutningstype, som kan vedtas av Kommisjonen alene.

---

<sup>56</sup> Walström, Arena forelesning 10.mars 2005

Grunnlovstraktaten opererer med seks lovgivningsinstrumenter. Det rettslige grunnlaget for de nye lovgivningsinstrumentene er artikkel I-33. Etter denne bestemmelsen er en europeisk lov *en allmenngyldig rettsakt, som er bindende i alle enkeltledd og gjelder umiddelbart i hvert medlemsland*. En europeisk rammelov er etter I-33.2 *en rettsakt som er bindende for et hvert medlemsland den er rettet mot med hensyn til det tilsiktede mål, men overlater gjennomføringen til nasjonale myndigheter*. Ved at en europeisk lov blir enkel i form og innhold kan dette føre til at borgere enklere kan områ seg i EU-lovgivningen. Denne oppryddingen vil også gjøre ansvarsfordelingen tydeligere.

Jens P. Bonde mener likevel at Grunnlovstraktaten er for komplisert å forstå for europeiske borgere. Bonde understreker at Grunnlovstraktaten med sine 500 sider selv for det trenede øye er altfor omfattende og detaljert. Han stiller seg også kritisk til å fastslå EU politikken innhold i en Grunnlovstraktat. Innholdet i en Grunnlovstraktat skal alltid kunne besluttes av velgere, og kunne endres igjen ved nye valg.

I denne sammenheng skal det understrekes at lovgivningsprosessene i mange medlemsland også oppfattes som uforståelige av mange samfunnsborgere. På dette grunnlag synes det å være rimelig at EUs lovgivningsprosesser ikke trenger å være tydelig for alle og enhver.

Etter mitt syn forenkler og tydeliggjør Grunnlovstraktaten det nåværende traktatverket samt lovgivningsprosessene. Grunnlovstraktaten gjør det enklere for samfunnsborgere å områ seg i EU lovgivningen og til å forutberegne sin rettsstilling.

Samtidig gjøres det enklere for borgere å forstå, diskutere og kritisere hvordan makt utnyttes og kan misbrukes i EU systemet. Dette kan igjen bidra til å fremme EUs sosiale legitimitet. Med sosial legitimitet menes i denne sammenheng samfunnsborgeres sosiale aksept av det politiske systemet eller de politiske organer.<sup>57</sup> Det å bringe EU nærmere sine borgere var nettopp ett av siktemålene med selve Grunnlovstraktaten og samsvarer også med et av hovedkravene i Laeken-erklæringen.<sup>58</sup> Konklusjonen blir etter dette at Grunnlovstraktaten forenkler og tydeliggjør EUs traktatverk og ansvarsområder.

## 2.4 Foreløpig konklusjon

Siktemålet med dette kapitlet har vært å analysere om transparens kan sies å være styrket i Grunnlovstraktaten. I denne sammenheng har jeg tatt utgangspunkt i tre aspekter ved transparensbegrepet; retten til dokumentinnsyn, møteoffentlighet og tydelighet i lovgivningsprosessene. Etter å ha vurdert enkeltvis disse tre tilnærmingene til transparensbegrepet, er min foreløpige konklusjon at transparens i EUs lovgivende prosesser er styrket i Grunnlovstraktaten.

---

<sup>57</sup> For nærmere; Weiler, Joseph (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press s 80

### 3 Sikring av deltakelse i EUs lovgivende prosesser

Formålet med dette kapittelet er å vurdere om unionsborgere har mulighet til å påvirke de lovgivende prosessene i EU gjennom retten til borgerinitiativ. Det vil innledningsvis være på sin plass kort å definere hva som menes med deltakelsesdemokrati og hvordan borgerinitiativretten kan plasseres innenfor rammene av deltakelsesdemokratibegrepet.

Dahl definerer effektiv deltakelse som ” *equal and effective opportunities for making their views known to the other members as to what the polity should be* ”<sup>59</sup>

Dette kan etter min mening tolkes som at det skal være en begrenset avstand mellom de som styrer og de som blir styrt, samtidig som det skal være mulig å ha innflytelse.

Deltakelse i politiske beslutningssystem er en av forutsetningene for et godt og velfungerende demokrati. Teorien om deltakerdemokrati har en positiv tilnærming til politisk engasjement. Etter denne modellen bør deltakelse ved valg utfylles med andre metoder for politisk deltakelse. Hovedhensynet bak denne demokratimodellen er å øke borgernes mulighet for å påvirke de beslutningene som berører dem. ( jfr Patemann 1970; Cohen 1971; Berg 1983 ). Barber (1984) sammenligner deltakelsesdemokrati med direkte demokrati.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Dahl R.A , On Democracy, Yale University press: New Heaven and London: 1998 s 37

<sup>60</sup> Midgaard, Knut & Rasch, Bjørn Erik ( 2004) s14

Direkte demokrati står som motsetning til det indirekte og representative demokrati. Midgaard mener direkte demokrati har som siktemål at borgere aktivt selv skal kunne påvirke enhver politisk beslutning og dermed virkeliggjøre idealet om selvstyre.<sup>61</sup> Even Lynne mener direkte demokrati gjør det mulig for befolkningen å treffe politiske avgjørelser uten å gå veien om valgte representanter eller andre mellommenn. I denne sammenheng mener Lynne at borgerinitiativ betyr at samfunnsborgere kan fremme enhver politisk relevant sak overfor de styrende myndigheter. Dette være seg i form av et lovforslag eller som en generell oppfordring til parlamentsmedlemmer om å bringe saken videre. En borgerlig initiativrett leder til at samfunnsborgere kan ta aktivt del i de lovgivende prosessene.<sup>62</sup>

### 3.1 Sikring av deltakelse i EUs lovgivende prosesser før Grunnlovstraktaten

Det nærmeste en unionsborger kommer direkte deltakelse i EUs lovgivningsprosesser i gjeldende rett er via en ”petition” eller en anmodning til et europaparlamentsmedlem.<sup>63</sup> Det rettslige utgangspunktet for retten til å rette en anmodning til Europaparlamentet følger av Amsterdamtraktatens art 21 og 194 (tidligere 8D og 138 D).

I det følgende vil jeg konsentrere meg om art 194 som lyder:

---

<sup>61</sup> Midgaard, Knut, Rasch, Bjørn Erik (2004) s 11

<sup>62</sup> Lynne Even (2004) s 30

<sup>63</sup> Filliez Fabrice and Kaufmann, Bruno (2004) s 28

*”Enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat er berettiget til på egen hånd eller i samvirke med andre borgere eller personer at indgive andragender til Europaparlamentet om forhold, der henhører under områder, som Fællesskabet beskæftiger seg med, og som vedrører den pågældende direkte”.*

Formålet med denne bestemmelsen er å gi unionsborgere og enhver fysisk eller juridisk person et ukomplisert instrument for å kunne rette en henvendelse direkte til EUs institusjoner med ønsker eller klager.

Bestemmelsen gjelder for en enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person som enkeltvis eller sammen med andre kan rette en anmodning til Europaparlamentet. Vilkåret for å kunne rette en anmodning mot Europaparlamentet er at det gjelder en sak som hører under Fellesskapets virksomhetsområde og som angår vedkommende direkte. Imidlertid skal det sies at sistnevnte betingelse anvendes fleksibelt.<sup>64</sup>

Selve fremgangsmåten ved behandling av anmodninger er fastsatt i Europaparlamentets forretningsorden 16.utg (juli 2004), i art 191-193. Anmodninger som oppfyller de formelle vilkårene blir behandlet i *Utvalget for anmodninger(petitions)*. Utvalget

---

<sup>64</sup> Europa-parlamentets emneblad, [http://www.europarl.eu.int/factsheets/2\\_5\\_0\\_da.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/2_5_0_da.htm)

henvender seg til Kommisjonen og til berørte utvalg i Parlamentet for uttalelse. Dette gjelder spesielt anmodninger som går ut på å forandre gjeldende rett. Utvalget arrangerer også høringer.

Resultatet av behandlingen i utvalget er avhengig av sakens karakter. Hvis anmodningen gjelder et individuelt tilfelle, så kan Kommisjonen rette henvendelse til de kompetente myndigheter eller kontakte den berørte stats representant i EU.

Konsekvensene av en anmodning kan være forskjellige. Kommisjonen kan innlede traktatbruddsprosedyre hvis det viser seg at Fellesskapets rettsforskrifter er overtrådt. Dette kan ha som resultat at Domstolen avsier en dom, som klageren videre kan påberope seg.

Endelig kan anmodningen føre til et politisk initiativ fra Parlamentet eller Kommisjonen. Ved anmodning (0296/97) klagde en fransk statsborger over at belgiske myndigheter forhindret henne å ledsage sin datter, med henblikk på ervervelse av førerkort. Belgiske myndigheter mente klageren skulle ha byttet sitt franske førerkort med et belgisk. *Utvalget for petitions* henvendte seg til Kommisjonen, som videre rettet en anmodning til belgiske myndigheter. Dette medførte en innføring av direktiv 91/439 EØF, som stadfestet prinsippet om gjensidig og ubetinget godkjenning av førerkort utstedt av medlemsstatene.

### 3.2 Sikring av deltakelse i EUs lovgivende prosesser i Grunnlovstraktaten

Formålet med dette kapitlet er å vurdere hvorledes unionsborgeres mulighet for direkte deltakelse i EUs lovgivende prosesser er rettslig regulert i Grunnlovstraktaten. Det rettslige utgangspunktet for drøftelsen er art 47.4 som lyder:

*”Et antal unionsborgere på minst en million, der kommer fra et betydelig antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af forfatningen. Bestemmelserne om procedyrer og betingelser for fremsættelse af et sådant borgerinitiativ, herunder det minimumsantal medlemsstater, som borgerne skal komme fra, fastlægges ved europæisk lov”.*

Dette er en ny bestemmelse i Grunnlovstraktaten som hjemler en folkelig initiativrett på EU-nivå. Det var effektiv lobbyvirksomhet fra IRI (Initiative & Referendum Institute Europa) og to medlemmer av Konventet, Jürgen Meyer og Alain Lamassure som førte til at borgerinitiativet ble inntatt i teksten.<sup>65</sup>

Innledningsvis skal det bemerkes at rettighetens nærmere innhold og prosedyre skal utdypes i en europeisk lov. Sett i lys av dette vil jeg tolke art 47.4 med utgangspunkt i ordlyden for dernest å supplere med rimelighetsvurderinger og soft-law.



Artikkel I-47.4 fastsetter, at Kommisjonen ved en anmodning, som blir støttet av minst en million underskrifter i en rekke medlemsstater, kan oppfordres til å treffe et lovgivningsmessig initiativ, som skal være forenlig med forfatningen og med charteret om grunnleggende rettigheter. Dette borgerinitiativet berører ikke Kommisjonens initiativrett, ettersom den står fritt til å følge en oppfordring til å fremlegge et forslag eller ei.

Som teksten videre sier trengs det en million signaturer. Bruno Kaufmann og Theo Schiller vurderer begrensningen på denne måten: ”*This is sizeable, but manageable, number of signatures and should not be increased*”<sup>66</sup>. Det har blitt foretatt beregninger etter utvidelsen at det dreier seg om rundt 1,3 prosent av EUs borgere, altså innbyggere med statsborgerskap og stemmerett i et EU land.

Teksten sier intet om hvor lang tid som kan brukes til å samle underskrifter og hvordan signaturenes ekthet skal bekreftes. Dette er noe som skal fastsettes i en europeisk lov. Bruno Kaufmann, (IRI) mener at 8 til 16 måneder vil være tilstrekkelig i forhold til innsamling av underskrifter. Tidsperioden for innsamling av underskrifter må nødvendigvis være tilstrekkelig for å dekke de territoriale kravene. Et forslag vil være å tillate at underskriftene ble innsamlet i EU-institusjonenes delegasjoner i hvert land. Når

---

<sup>65</sup> ECAS working paper (2004) s 3

<sup>66</sup> Kaufmann, Bruno and Schiller, Theo (2004) s 6

det gjelder verifikasjon av underskriftene vil koordinasjon mellom delegasjonene i EU og nasjonale myndigheter bli viktig.<sup>67</sup>

Hva som menes med et antall unionsborgere på minst en million fra *"et betydelig antal medlemsstater"*, må defineres i en europeisk lov. Dette vilkåret var kontroversielt under forhandlingene i Konventet. Det ble argumentert for at et lavt antall medlemsstater ville gjøre ordningen lettere å gjennomføre. Kaufmann mener det bør være et sted mellom fem og åtte land. Det spekuleres også om at de senere regler vil kreve at maksimalt 25 prosent av underskriftene kan komme fra et land. Det er rimelig at det finnes en begrensning i forhold til hvor mange prosent av underskriftene som kommer fra en stat.

Et annet spørsmål som må besvares med fremtidig lov er hvordan kommisjonen skal involveres i prosessen. Når art 47.4 i Grunnlovstraktaten sier at de europeiske borgere vil *"opfordre"* Kommisjonen, hva betyr dette?

Det er rimelig å anta at lovforslaget må bli forelagt Kommisjonen før lovgivningsprosedyren settes i gang. Disse forberedende skrittene sørger for at initiativet er i overensstemmelse med Grunnlovstraktaten og charteret for grunnleggende rettigheter. Imidlertid er det essensielt at Kommisjonen har en upartisk rolle i denne prosessen, men ved politisk disputt, kan en mulighet være at Kommisjonen

---

<sup>67</sup> Filliez Fabrice and Kaufmann; Bruno (2004) s 32

har rett til å foreslå et nytt alternativt lovforslag. Det kan være riktig at Kommisjonen har adgang til å forbedre formen og språket på lovforslaget, uten at dette bryter med prinsippet om at det er borgerne som har initiativretten. Det er hensiktsmessig at denne forberedende kontrollen av Kommisjonen må finne sted før innsamlingen av underskrifter, for på denne måten å forhindre flere juridiske konflikter, når lovforslaget blir fremmet.<sup>68</sup>

Dersom Kommisjonen forkaster lovforslaget fordi de mener det strider mot Konstitusjonen, bør saken tas opp til ny behandling. Hvis Kommisjonen godtar lovforslaget kan underskriftskampanjen starte og et tilstrekkelig antall underskrifter kan sørge for at Kommisjonen innleder lovgivningsprosessen.

Videre kan borgerinitiativretten fremmes ”*hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse av forfatningen*”. Dette er en begrensning, men betyr samtidig at man kan reise forslag på alle EUs politikkområder, som det nye europeiske menneskerettscharteret inkorporert i Grunnlovstraktatens del II.

Likeledes finnes det ingen tidsbegrensning i art 47.4. Erfaring fra medlemsstater med en slik borgerinitiativ-ordning viser at det trengs betydelig med tid for å utvikle en dialog mellom de som fremmer forslaget og det sivile samfunnet. Av denne grunn mener Kaufmann og Schiller at tidbegrensningen ikke skal være kortere enn ett år. Likevel kan

---

<sup>68</sup> Filliez Fabrice and Kaufmann, Bruno ( 2004) s32

det argumenteres for at en slik tidsbegrensning overhodet ikke trengs, fordi borgerinitiativ kun er et rådgivende verktøy. Det vil imidlertid etter Kaufmanns mening svekke selve signaturprosessen, hvis det ikke foreligger en ” deadline ”.

Det neste spørsmålet er hvordan disse en million stemmene skal bli gjenstand for etterkontroll. Innsamling av underskriftene bør være så fri som mulig. Bruken av elektroniske hjelpemidler, slik som internett for eksempel, bør bli inkludert. Kontroll bør gjennomføres av medlemsstatenes administrasjoner ved å ta tilfeldige prøver. Det er absolutt mulig å gjennomføre. Videre er det sannsynlighet at innsamlingen av underskrifter ikke vil stoppe på en million. I denne sammenheng er spørsmålet hvordan disse underskriftene skal verifiseres. Dette er et teoretisk spørsmål, men det er viktig at man finner et verifiseringssystem som fungerer og ikke etterlater tvil om underskriftenes gyldighet.

### 3.3 En sammenlignende vurdering om deltakelse er bedre sikret etter Grunnlovstraktaten

Jeg vil i dette avsnitt vurdere hvorvidt muligheten for direkte deltakelse i EUs beslutningsprosesser er bedre sikret med art 47.4 ledd i Grunnlovstraktaten, ved å foreta en sammenlignende analyse med EFT art 194.

Grunnlovstraktaten art 47.4 2 ledd forteller oss at det er noen spørsmål som fremdeles står åpne med henblikk på prosedyre og gjennomføring. Slike prosedyrer og betingelser vil fastsettes etter en europeisk lov. Sett i lys av dette er det noe tidlig å si hvordan borgerinitiativretten vil fungere hvis Grunnlovstraktaten blir ratifisert.

Den viktigste forskjellen mellom Grunnlovstraktaten art 47.4 og EFT art 194 er at retten til borgerinitiativ rettes mot ulike institusjoner. Etter ordlyden i Grunnlovstraktatens art 47.4 kan et borgerinitiativ rettes direkte mot Kommisjonen, mens retten til ”petitions” etter EFT art 194 kun gjelder overfor Europaparlamentet. Borgerinitiativretten etter Grunnlovstraktaten er ekvivalent med Europaparlamentets mulighet til å foreslå nye lover til Kommisjonen. Folket får grunnlovsfestet den samme retten som Europaparlamentet har til å be Kommisjonen fremme lovforslag. Europaparlamentet vil trolig bli involvert i prosessen med diskusjoner og møtevirksomhet, men har ingen rett til å stoppe eller forsinke et slik initiativ. Borgerinitiativretten er altså rettet mot Kommisjonen, noe som etter mitt syn styrker reglene om retten til borgerinitiativ.

Diana Wallis, parlamentariker, mener borgerne får en reell mulighet til å påvirke lovgivningsprosessene og at det må sondres mellom ”petitions” og borgerinitiativ etter Grunnlovstraktaten. Wallis mener at art 47.4 gjør det mulig for borgere *“to put a piece of legislation on the table”* <sup>69</sup>

Dette synet ble også stadfestet på et seminar avholdt i Europaparlamentet 11.oktober 2004 I regi av IRI (the Initiative and Referendum Institute) ble det blant annet konkludert med at:

*”the right of initiative gives people the possibility of becoming political agenda-setters”*

Imidlertid er ikke Kommisjonen formelt forpliktet til å fremme de folkelige forslagene. Enkelte EU parlamentarikere er av den oppfatning at mange av de folkelige forslagene vil havne i en skuff i Kommisjonen.<sup>70</sup> De ønsket heller at forslagene skulle sendes til Europaparlamentet. På denne måten kunne Parlamentet med sin tyngde guide og ”frontere” saken videre overfor Kommisjonen. Spørsmålet er om det europeiske folk trenger en ”guiding” fra Europaparlamentet. Mye taler for at folkelige initiativer kan stå på egne ben, noe som også samsvarer med bestemmelsens formål. Likevel kan støtte fra Parlamentet gjøre borgerinitiativprosessen enklere. Trolig vil ikke Kommisjonen legge de folkelige forslagene bort. Med de siste års debatt rundt det eventuelle demokratiske underskuddet i EU, vil Kommisjonen trolig ikke våge å ignorere fornuftige borgerinitiativ.

Men selv om Kommisjonen gjør som den skal er det ingen garanti for at forslag blir vedtatt av Europaparlamentet. Men det sier jo seg selv. Man kan ikke la en million underskrifter vedta en lov. Vi snakker her kun om initiering av en prosess, som kan føre til vedtakelse av nye rettsakter.

---

<sup>69</sup> Filliez, Fabrice and Kaufmann, Bruno (2004) s 28

<sup>70</sup> Borgerinitiativer skal få skikk på EU, Bergens Tidende 13.oktober 2003

Et annet spørsmål er hvordan selve borgerinitiativforslaget vil se ut. Vil forslaget bli utformet i en generell form, som gir Kommisjonen frihet til nærmere å utforme innholdet i teksten til en ny lov, eller vil borgerinitiativforslaget var presist utformet.

Et av formålene med Konventet var å bringe Europa nærmere borgerne, slik at borgerne kan føle at de har mulighet til å påvirke de politiske prosessene i EU. Til nå er den eneste muligheten borgerne har hatt til direkte å påvirke de politiske prosessene i EU gjennom folkeavstemninger og retten til anmodninger til Europaparlamentet etter EFT art 21 og 194.

Sett i lys av den tidligere ordningen med "petitions" styrker den nye borgerinitiativretten sikret i Grunnlovstraktatens artikkel 47.4 borgernes mulighet for direkte å kunne påvirke lovgivningsprosessene i EU.

#### **4    Transparens og deltakelse sett i sammenheng med en demokratisering av EU**

Hovedsiktemålet med dette avsnittet er å begrunne om transparens og deltakelse er tilstrekkelige og nødvendige parametere for å et godt og velfungerende demokrati. Innledningsvis vil jeg først undersøke innholdet i demokratibegrepet for deretter kort analysere kriteriene for et godt og velfungerende demokrati sett i lys av en liberal, republikansk og deliberativ demokratitilnærming.

Dernest vil jeg vurdere om det er et behov for å demokratisere EU sett i lys av den pågående debatten om EUs eventuelle demokratiske underskudd. Endelig vil jeg drøfte om transparens og deltakelse kan bidra til å demokratisere EU.

#### 4.1 Demokratibegrepet

I Abraham Lincolns berømte tale i Gettysburg i 1863 analyseres demokratiet ut fra en tredelingen; styring *av folket, for folket og gjennom folket*.<sup>71</sup>

Styring *av folket* henviser til det representative demokrati. Tyngdepunktet i den representative demokratimodellen er nettopp muligheten velgerne har til å utkreve ansvar via allmenne valg til parlamentene. På denne måten kan de holde representantene ansvarlige.

Demokratimodellen, styring *for folket*, fokuserer på det politiske systemets effektivitet, forutsigbarhet og muligheten til å levere resultater.

Styring *gjennom folket* tar utgangspunkt i hvordan demokrati virkeliggjøres gjennom deltakelse fra borgernes side. Demokrati etter denne modellen handler om å engasjere det sivile samfunnet og ulike interesseorganisasjoner i den politiske



beslutningsprosessen. Denne demokratimodellen fremmer en mer direkte demokratisk legitimering av det politiske systemet enn hva som er tilfellet med den representative demokratimodell. Styring *gjennom folket* kan dels forstås som en modell for deltakelsesdemokrati. Imidlertid fremhever denne modellen også viktigheten av demokrati som samtale, det såkalte deliberative demokrati. Etter denne modellen kan ikke allmennhetens beste alltid uttrykkes gjennom valg, men må formuleres gjennom kontinuerlige og pågående diskusjoner.

Robert A. Dahls og David Helds deltakelsesorienterte definisjon av demokrati ligger også opptil den nordiske forståelse av demokrati. Denne modellen innehar et sett av kriterier for hva som kjennetegner et godt og velfungerende demokrati. Det stilles her seks minimumskrav:<sup>72</sup>

-det skal være et demos, som forstås ” en forpligtelse på en nations eller unions fælles værdier som udtrykt i dens grundlæggende , politiske vedtagelser ” ( weiler 1999: 344).

–det skal være deltakelseskanaler så vel som et krav om deltakelse, det vil si en demokratisk politisk kultur.

-det skal være frie og regelmessige valg mellom konkurrerende kandidater.

-den utøvende makt være kontrollerbar og kunne stilles til ansvar overfor borgerne.

---

<sup>71</sup> Bull, Thomas & Larsson Torbjörn mfl. En Konstitution för Europa, Sieps-rapport 2004 ([http://www.sieps.se/\\_pdf/Publikationer/200437.pdf](http://www.sieps.se/_pdf/Publikationer/200437.pdf)) s 91-99

<sup>72</sup> Pedersen, Thomas (2002) s 15

- det skal være et minimum av maktdeling mellom de tre grener av det politiske systemet.

-et godt demokrati skal ha en beskyttelsesdimensjon, ved at individuelle rettigheter sikres og minoriteter beskyttes.

Ifølge Scharpf må demokrati oppfattes som et tosidig begrep, som relaterer seg til det politiske systemets "input" og "output". Politikken "input" innebærer at det er en styring "gjennom folket". For at dette skal være tilfellet kreves at beslutninger som fattes, direkte eller indirekte, stammer fra borgernes autentiske preferanser. Scharpf ser også på demokratispørsmålets andre del, dens "output". En beslutnings "output", dets resultat kan også legitimere beslutningen om den er effektiv, det vil si effektivt løser borgernes problemer. Da er beslutningen demokratisk ved at det er en "styring for folket".<sup>73</sup>

Minimumskravene til et godt demokrati som jeg har presentert i de tre demokratiteoriene ovenfor gjenfinnes på ulike måter i de tre hovedperspektivene i moderne demokratiteorier. Den liberale, republikanske og den deliberative demokratiteori. Det som kjennetegner den liberale demokratiteori er at politisk makt baseres på samtykke fra opinionen. En tankegang som har vært sentral helt siden John Lockes tid. Et system uten folkelig støtte risikerer å styrte sammen. Endelig fremhever

---

<sup>73</sup> Scharpf, Fritz: Governing in Europe, effective and democratic s 6-13

den deliberative demokratimodell utviklet av Habermas å skape bedre rammer for demokratisk dialog og deltakelse.

#### 4.2 Demokratisk underskudd og behovet for en demokratisering av EU

” *Europe must become more democratic or Europe will disappear* ”, konstanterte tidligere president for Kommisjonen, Jacques Delors i 1992, etter Danmarks “ nei “ til Maastricht traktaten. Dette førte til en intensivert debatt på 90-tallet vedrørende EUs eventuelle demokratiske underskudd.<sup>74</sup>

Det finnes mange meninger om hva det demokratiske underskuddet er og hva det betyr for EU. Paul Knutsen har to ulike tilnærminger til spørsmålet om det finnes et demokratisk underskudd. Det ene kaller han *den institusjonskritiske* mens det andre benevnes som *demos-tilnærmingen*.<sup>75</sup>

Under den institusjonskritiske modellen grupperes fire ulike tilnærminger. For det første understrekes mangel på innsyn og kontroll med de politiske institusjoner. Kritikken har spesielt rettet seg mot Europaparlamentets historisk sett svake stilling og dets mangel på kontroll med Kommisjonen. For det andre har de nasjonale parlamentene liten kontroll med Ministerrådet, det vil si det viktigste mellomstatlige organet i EU. Videre kritiseres

---

<sup>74</sup> Kaufmann, Bruno and Schiller, Theo ( 2004) s 6

også Kommisjonen for å besitte et eget byråkratisk underskudd. Dette vil si at Kommisjonen blir påvirket av sterke aktører i næringslivet og interesseorganisasjoner som har store økonomiske midler tilgjengelig. For det fjerde blir EU ofte kritisert for å drive politikk skjermet og utilgjengelig for de borgere de i prinsippet skal tjene. Likeledes kan det tillegges en femte hoveddimensjon. Tanken er at demokratiteorier kun er skapt innenfor rammene av nasjonalstaten og at demokrati kun kan fungere i det små. EUs komplekse struktur og størrelse umuliggjør ifølge denne teorien demokrati på europeisk nivå, uansett om EU defineres som overnasjonal eller mellomstatlig.

Den andre hovedretningen for å forklare det demokratiske underskuddet er demos-tilnærmingen. Den retter fokus nettopp på hva som er grunnlaget for demokrati. På den ene siden fremmer demos-tilnærmingen en sammenheng mellom nasjonalisme og demokrati. Etter denne definisjonen kan et godt og velfungerende demokrati kun ha sin berettigelse innenfor nasjonalstaten. På den annen side tar demos-tilnærmingen utgangspunkt i at makten skal gå ut fra folket, det vil si fra et "demos". Etter denne tolkningen forutsetter demokrati at det finnes "et folk". Med "et folk" menes tilstedeværelsen av en kollektiv identitetsfølelse. Videre oppstilles det visse objektive kriterier, som felles språk, felles historie, kulturvaner, følelser, etnisk opphav og religion. definisjonen på "et folk" innebærer at det i dag ikke finnes noe "europeisk folk". Dette samsvarer med "The No Demos Thesis". Etter denne modellen umuliggjøres demokrati på europeisk nivå, hvis det ikke finnes noe demos. Uten demos,

---

<sup>75</sup> Knutsen, Paul: Demokrati og overnasjonalitet (1999), s. 1-4

intet demokrati. Det finnes også en mildere variant av denne teorien. Denne innebærer at det kanskje ikke finnes noe europeisk demos i dag, men at det i fremtiden kan utvikle seg et europeisk folk.

På midten av 1990 tallet presenterte Joseph Weiler en ” standard modell ” for å forklare det demokratiske underskuddet.<sup>76</sup> Denne modellen bygger på argumenter hentet fra faglitteraturen, forskningsmiljøer, interesseorganisasjoner, media og vanlige borgere.

For det første hevdes det etter denne modellen at nasjonale parlamenter har mindre innflytelse og kontroll med de beslutninger som fattes i EU. Dessuten at mer makt samles hos de utøvende organer i EU. ( Andersen and Burns 1996, Raunio 1999) På nasjonalt nivå står regjeringene ansvarlig overfor velgere via parlamentet. Dette er derimot ikke tilfellet i EU. Når ministrene drøfter og stemmer i Rådet, byråkrater forhandler i COREPER (eller arbeidsgrupper) og Kommisjonens tjenestemenn forbereder lovforslag, er ikke dette gjenstand for kontroll av nasjonale parlamenter.

Det finnes ikke mekanismer for å holde beslutningstakerne til ansvar på lignende måte som demokratiske ordninger gjør dette i et moderne nasjonalt demokrati. Kravet om frie valg kan sies å være oppfylt i den forstand at Ministerrådet og Europaparlamentet som de to lovgivningskamre er sammensatt av demokratisk valgte politikere. Imidlertid er

---

<sup>76</sup> Føllesdal, Andreas & Hix, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU. Working paper Connex (2005) s 4-7

Ministerrådet som kollektiv EU-lovgiver ikke demokratisk valgt. EU borgerne kan ikke som på samme måte som vi kjenner det fra nasjonale demokratier ” smide slyngerne ud”.

For det andre finnes ingen ”europiske valg” Borgere velger sine regjeringer, som sitter i Rådet og nominerer Kommisjonærer. EU borgere velger også sammensetningen i Europaparlamentet. Likevel verken valg til nasjonalforsamling eller valg til Europaparlamentet er virkelige ” europeiske valg ”. Ved nasjonale valg diskuteres innenrikspolitiske saker. Det fokuseres ikke på spørsmål av europeisk karakter. Ofte samarbeider også partiene for å forhindre at europeiske spørsmål bringes på dagsorden.( Hix 1999, Marks, Wilson and Ray 2002 ) Reif og Schmitt beskriver Europaparlamentsvalg som: ” *a second-order national contest*”. Tilstedeværelsen av et europeisk element ved valg til Europaparlamentet ville resultatet av valget hatt direkte betydning for EU-politikken.

For det tredje opererer EU fjernt fra sine borgere. Dette har både en institusjonell og psykologisk tilnærming. Institusjonelt har borgerne liten kontroll med Rådet og Kommisjonen ved valg.

Om man tar utgangspunkt i Dahl og Helds deltakelsesdemokratimodell( se overfor ) kan det tyde på at EU lider av et demokratisk underskudd. Det er diskutabelt, om EU borgerne føler seg som et del av et politisk fellesskap, et demos. Som Weiler har påpekt har aksept av demokrati å gjøre med vilje til å la seg nedstemme. I en forskjelligartet union vil denne vilje svekkes. Selv om de klassiske deltakelseskanaler slik som politiske partier og nyere kanaler som nettverk er til rådighet for borgerne, hemmes deres

deltakelse av EU systemets manglende transparens og selve den geografiske avstanden til lovgivningsmyndighetene. Det er likeledes tvilsomt om det finnes en deltakelsesorientert, politisk kultur i hele Unionen.

Maktdelingen i EU systemet er mangelfullt. Ministerrådet er for eksempel innehar både lovgivende og utøvende kompetanse. Beskyttelsesdimensjonen er blitt utbygd i EU sammenheng. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er nå tilføyd i Grunnlovstraktaten.

Likeledes er det i litteraturen hevdet at EU ikke lider av et demokratisk underskudd,

Erik Oddvar Eriksen mener at for medlemsstatene utgjør EU et ” demokratisk overskudd”<sup>77</sup>. EU er både et statenes og borgernes Europa. Både borgere og andre berørte parter har større mulighet for deltagelse i lovgivningsprosessen. Borgere er direkte representert gjennom Europaparlamentet som gradvis har fått større makt og medbestemmelsesrett på flere områder sammen med Rådet. EU har også et bindende regelverk, felles beslutningsnormer og EF domstolen som kontrollerer at EU-institusjonene handler etter traktatverket. Eriksen mener at dette reparerer noe av det såkalte demokratiske underskuddet.

---

<sup>77</sup> Eriksen, Erik Oddvar. Demokratisk overskudd. Dagbladet 29.08.2004

Moravscik omtaler ikke EU som teknokratisk og ugjennomsiktig. Han hevder at spørsmålet om EUs demokratiske underskudd bygger på en myte:

*“Constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens”.*<sup>78</sup>

Det eksisterende EU-samarbeidet blir målt i forhold til noen demokratiske idealer, som ikke engang nasjonalstatene kan oppfylle. I motsetning til den gjengse oppfattelse er det ikke noe grunnleggende demokratisk problem på det vis, beslutninger i praksis blir til.

Som i enhver demokratisk nasjonalstat er makten delt mellom forskjellige beslutningssentre, som kontrollerer hverandre. Makten i EU er ikke kun delt mellom Ministerrådet, Kommisjonen, Europaparlamentet og EF-domstolen, men også mellom EU og det nasjonale nivå. Det gir EU i praksis et maktsystem, som er mer atskilt enn det amerikanske. Beslutninger i EU tas ikke med et simpelt flertall, som i nasjonalstatene, men derimot med et kvalifisert flertall i flere forskjellige instanser.

---

<sup>78</sup> Moravscik, Andrew In Defense of the Democratic Deficit ( 2002 ) s 610



Beslutninger er i høy grad basert på enighet i EU. Før et direktiv kan vedtas, kreves det mellom 74 og 100 prosent av stemmene i Ministerrådet. Det er et flertall som er høyere enn i noe annet parlament.

Men ikke engang en sådan konsensus blant ministrene er nok til å få et direktiv vedtatt. For det skal i langt de fleste tilfelle også vedtas i Europaparlamentet, og deretter skal de nasjonale myndigheter omsette det til nasjonal lovgivning.

I praksis er EU et system bygd på konsens. Beslutninger treffes først, når det er en bred enighet blant de direkte valgte representanter i Europaparlamentet og de nasjonale parlamenter.

EU kan etter denne argumentasjonen sees som et langt mer åpent system enn noe annet parlamentarisk system i Europa. Den europeiske offentlighet oppfattes av mange som et lukket system, hvor beslutninger treffes bak lukkede dører av ministre og toppembetsmenn og uten forutgående informasjon til borgerne.

Med hundrevis av ministre, 15 nasjonale delegater, 20 kommisjonærer, over 600 europaparlamentarikere og over 1000 nasjonale embetsmenn er det nesten umulig å holde noe hemmelig og ha et informasjonsmonopol. Det er likevel en viss enighet om at beslutninger ikke treffes i full åpenhet, men de skiller seg ikke nevneverdig fra situasjonen i de nasjonale parlamenter.

I de nasjonale politiske systemer foregår deler av den egentlige politikk jo også andre steder enn i inne i parlamentet. Det er ikke bare forestillingen om at lukket EU-system

men forestillingen om, at EU består av en kjempe hær av teknokratiske embetsmenn, som utarbeider og virkeliggjør EU-lovgivningen over hodene på nasjonalstatene.

EU har kun rundt 30 000 ansatte, og det er omtrent tre prosent av antallet embetsmenn på det føderale nivå i USA. Derfor kan EU i praksis ikke selv stå for implementeringen av EU-lovgivning, men er dypt avhengig av de nasjonale embetsmenn. Det er stort sett kun på det monetære område og konkurranse området, at EU har administrative beføyelser.

Når Moravscik stiller seg tvilende til eksistensen av et demokratisk underskudd i EU, kunne man passende spørre, hvorfor så mange EU-borgere stadig er skeptisk overfor EU og hvorfor så få stemmer ved valg til Europa-parlamentet. Grunnen kan være at EU ikke har vært i stand til å få folk interessert i hva som foregår i Brussel. Men det skyldes ikke det demokratiske underskuddet, men derimot de funksjoner, som EU ivaretar.

I dag har EU ikke noe annet å gjøre med de spørsmål, der kan mobilisere borgerne i de europeiske land. Hvis man spør borgerne, hva som betyr noe for dem, så er det sunnhet, utdannelse, skatt, pensjoner samt lov og orden. Men disse områdene har EU ikke noe med. I stedet beskjeftiger EU seg med handelsliberalisering, landbruk, strukturutvikling, teknisk markedsregulering og utviklingsbistand, som ikke interesserer så mange

borgere.<sup>79</sup> At borgerne ikke føler seg tiltrukket av EU, handler imidlertid ikke kun om de funksjoner, som EU ivaretar. Det som er problemet er at EU ikke kan settes i forhold til de europeiske velgernes egen identitet som borger. Det mangler en felles nasjonal historie og kultur samt felles nasjonale symboler. Mirovscik mener imidlertid dette ikke diskvalifiserer EU som en demokratisk legitim institusjon.<sup>80</sup>

Jeg har i dette kapitlet vurdert hvorvidt det er et behov for å demokratisere EU. I denne sammenheng har jeg diskutert om EU lider av et demokratisk underskudd. I denne sammenheng har jeg konstatert at transparens og deltakelse er to viktige vurderingsmomenter for å diskutere om det finnes et demokratisk underskudd i EU.

Etter min vurdering lider EU av et demokratisk underskudd, noe som betyr at det er et reelt behov for å demokratisere EU.

#### 4.3 Bidrar transparens og deltakelse sikret i Grunnlovstraktaten til en demokratisering av EU

---

<sup>79</sup> Moravscik, Andrew. Is there a "Democratic Deficit" in the World Politics? s 25

<sup>80</sup> Moravscik, Andrew. Is there a Democratic Deficit" in the World Politics? s 26

Formålet med dette avsnittet er å vurdere i hvilken grad transparens og deltakelse bidrar til å demokratisere EU. Jeg vil i denne sammenheng tolke disse to parametrene opp mot demokratibegrepet forklart i punkt 6.1.

#### 4.3.1 Bidrar transparens sikret i Grunnlovstraktaten til en demokratisering av EU

Ideen om at offentlig eksponering har en positiv moralsk effekt på politiske handlinger finner vi uttrykk for tilbake i den politiske filosofi, helt tilbake til J.S Mill, J. Bentham og I.Kant. I moderne samfunnspolitikk har den tidligere amerikanske presidenten Woodrow Wilson sagt at: ” *publicity is one of the purifying elements of politics* ”.<sup>81</sup>

Ideen er at åpenhet motvirker selvisk og umoralsk politisk oppførsel og fremmer hensynet til det felles gode. På 1990 tallet hadde denne tanken et ”come-back” i politisk teori takket være den økende interessen for deliberativt demokrati.<sup>82</sup> En av de empiriske antagelsene denne teorien bygger på er at offentlighet fremmer god politisk styring. Jon Elster har sagt det på følgende måte: ” Public discussion tends to promote the common good” Selv om åpenhet er en hjørnestein i den deliberative demokrati modellen finnes det motargumenter. I Fisher, Ury & Patton (1999), Walton & McKersie

---

<sup>81</sup> Naurin (2002) s 7

<sup>82</sup> Naurin (2002) s7

(1965)<sup>83</sup> argumenteres det for at forhandlinger må holdes bak lukkede dører, ellers vil kompromisser gå på bekostning av egeninteressen. Elgstrom og Jonsson mener at åpenhet i forhandlingssystemet vil tappe systemet for tillit og forhindre en problembasert tilnærming. Det kan argumenteres for at transparens leder til mindre legitimitet. Teoriene om korporatisme og konsosiert demokrati forteller oss at isolerte forhandlinger mellom eliterepresentanter kan være et effektivt middel for å sikre legitimitet når det gjelder spenning mellom forskjellige grupper i samfunnet.<sup>84</sup> Fortrolige forhandlinger mellom politiske representanter leder til kompromisser som kanskje ikke kunne blitt oppnådd hvis organisasjonen måtte føre en åpen dialog med offentligheten.

Selv om transparens kan ha betydning for å forstå, kontrollere og akseptere de politiske prosessene, kan man spørre seg hvor viktig den faktoren er for å forklare allmenn støtte for den politiske prosessen i EU. Selv med et mer transparent EU, når det gjelder dokumentinnsyn, retten til møteoffentlighet og forenkling av lovgivningssystemet, har den offentlige interessen for EU falt med 10 prosent mellom 1993 og 2001.<sup>85</sup> Lodge argumenterer med at det er naivt å tro at den allmenne misnøyen med EU stammer fra dens mangel på transparens i lovgivningsprosessene. Lodge mener det grunnleggende problemet er innholdet av den politikken som EU fører.

---

<sup>83</sup> Naurin (2002) s 11

<sup>84</sup> Naurin (2002) s5

Videre blir det et spørsmål om økt transparens vil forsterke mulighetene for demokratisk ansvarlighet i den europeiske unionen. På generelt grunnlag er det rimelig at borgerne har mulighet til å få informasjon om deres representanter for å kunne evaluere og sanksjonere deres handlinger.( Manin, Przeworski and Stokes 1999:24) Men transparens er ikke en tilstrekkelig betingelse for ansvarlighet. Essensen av ansvarlighet er sanksjonsaspektet og det er sanksjonsspørsmålet som er det sentrale problemet for EU, uavhengig graden av transparens i EU. Weiler poengterer det treffende når han uttrykker at EUs institusjonelle struktur og oppbygning gjør det vanskelig for unionsborgere ” to throw the scoundels out ”.<sup>86</sup>

Naurin erkjenner at transparens er en nødvendig men ikke en tilstrekkelig faktor for å kunne fremme demokratisk ansvarlighet i EU. Økt transparens som en universalmedisin mot EUs demokratiproblemer tenderer til å dra oppmerksomheten bort fra de viktige demokratispørsmålene, som for eksempel ansvarlighet i lovgivningsprosessene.<sup>87</sup>

*“Increasing transparency with the purpose of civilizing elite behaviour-strengthening the democratic legitimacy equation from ”the output side” in Scharpf’s words-should not be used as an excuse for not starting to look seriously at the accountability mechanisms on the input side”.*

---

<sup>85</sup> Eurobarometer 55

<sup>86</sup> Weiler (1997):s 152

Naurin argumenterer for at økt transparens for å styrke ”output-siden” ikke må gå på bekostning av reformer for å styrke ”input-siden”, og understreker videre at økt transparens ikke gjør EU institusjonene mer demokratisk ansvarlige, siden lovgivere ikke kan bli sanksjonert for de beslutninger de fattet.<sup>88</sup>

Diskusjonen rundt transparens i EU har i all hovedsak dreid seg om Kommisjonen og Rådet. Majone mener at Kommisjonen er et uavhengig organ som ikke er ment å være demokratisk ansvarlig overfor borgerne.<sup>89</sup> Selv hvor transparent Kommisjonen er, vil borgere som misliker politikken ført av Kommisjonen, ikke kunne stille Kommisjonen til ansvar. Som Naurin uttrykker:

*”No matter how transparent the Commission is there will be no democratic accountability, in the sense that if the European citizens do not like the policy of the Prodi Commission they can choose another one.*

Heller ikke kan Rådet bli holdt demokratisk ansvarlig på samme måte. Hver nasjonale regjering er ansvarlig overfor sine velgere, men ukoordinerte nasjonale valg, der EU politikk nesten ikke diskuteres, er ikke en tilstrekkelig mekanismer for å sanksjonere dårlige beslutninger fattet i Rådet.<sup>90</sup> Selv om Europaparlamentet er direkte ansvarlig

---

<sup>87</sup> Naurin (2004) s 178

<sup>88</sup> Naurin (2004) s 178

<sup>89</sup> Naurin (2002) s 6

<sup>90</sup> Naurin (2002) s 6

overfor sine borgere spiller dette mindre rolle siden Europaparlamentet har begrenset politisk makt over EU politikken.

Deidre Curtin hevder at transparens er et viktig kriterium for et godt og velfungerende demokrati:

*Transparency in decision making and freedom of information are key elements in the democratisation process of the EU. Without an informed citizenry no real accountability is possible.*

Jeg forstår Curtin dithen at transparens er nødvendige faktorer for en demokratisering av EU. Bedre åpenhet i EUs besluttende og lovgivende organer vil gi borgere et klarere bilde av hva som foregår i EU.<sup>91</sup> Bedre adgang til informasjon kan trolig styrke det sivile samfunnets fokus på hva som skjer i EU.

Jacob Södermann mener transparens i EUs lovgivningsprosesser styrker institusjonenes demokratiske karakter og offentlighetens tillit til EU administrasjonen.<sup>92</sup> Transparens er en essensiell del av demokrati.

---

<sup>91</sup> Se Nina Græger s 77

<sup>92</sup> Södermann, Jacob. Tale Humboldt University 19 juni 2001



Som analysen over viser strides det om transparens er en tilstrekkelig og nødvendig faktor for å fremme ansvarlighet og legitimitet i EU.<sup>93</sup> Om det er et behov for transparens i EU kan likeledes være et spørsmål om transparens bidrar til større offentlig legitimitet. Transparens kan gjøre det enklere å forstå, kontrollere og akseptere de politiske prosessene i EU.

Jeg har i dette avsnittet ikke forsøkt å argumentere for at transparens er en svak faktor for å fremme demokratisk styring. Det vil kreve en bredere argumentasjon og vurdering. Som vist er temaet heftet med tvil og usikkerhet. Som oppsummering kan transparens fremme en bedre demokratisk styring i noen tilfeller, men kunnskapen om hvorfor, når og hvordan er begrenset.

#### 4.3.2 Bidrar deltakelse sikret i Grunnlovstraktaten til en demokratisering av EU

Formålet med dette avsnittet er å undersøke om borgerinitiativretten etter Grunnlovstraktatens art I-47.4 kan bidra til å demokratisere EU.

Kaufmann og Schiller mener borgerinitiativet etter art 47.4 er en direkte respons på det eventuelle demokratiske underskuddet i EU og at det innfører et direkte demokratisk verktøy for unionsborgere.

---

<sup>93</sup> Naurin (2002) s5

Erfaringene med direkte demokrati i medlemsstater viser at en initiativrett kan skape en god demokratisk kultur. Mye avhenger likevel hvordan denne retten utformes. Det synes viktig at initiativretten er brukervennlig. I denne sammenheng kan en studere bruken av initiativretten i medlemsstatene. I Italia har en slik rett blitt brukt mer enn 50 ganger på 20 år, mens i Latvia har den kun blitt utprøvd 5 ganger på 10 år. Det er to hovedgrunner til denne forskjellen. I Italia er det kun 2 % av velgergruppen som signerer et gyldig borgerinitiativ, mens i Latvia ligger terskelen på 10 %. I tillegg ekskluderes mange politiske områder fra initiativretten, mens det i Italia de fleste italienske lovområder berøres av initiativretten. Det synes rimelig at EU anskueliggjør de erfaringene medlemsstatene har hatt med ordningen før prosedyrer og betingelser med borgerinitiativet fastsettes ved en europeisk lov. Imidlertid bør en slik sammenligning utføres med forsiktighet. Selv om ordningen fungerer godt på nasjonalt nivå, er det ikke sikkert en borgerinitiativrett vil få de samme virkningene på europeisk nivå. Kaufmann og Schiller mener at det første målet med en slik europeisk lov må være å skape en brukervennlig prosedyre. Etableringen av en slik brukervennlig prosedyre kan fremme bedre dialog mellom borgere og politikere og samtidig bidra til at minoriteter blant befolkningen integreres bedre i EU-debatten.

Heidi Hautala, tidligere president i Europaparlamentets delegasjon for relasjoner med Sveits, uttrykker at borgerinitiativet kan skape:

*” a common European public space, a common European identity, which does not really differ between Spanish and Polish, or Estonian, Finnish and UK citizens, but which expresses a shared interest”.*<sup>94</sup>

Kaufmann og Schiller stiller seg bak denne tolkningen og mener at borgerinitiativretten etter Grunnlovstraktaten kan stimulere utviklingen av en mellomstatlig, europeisk debatt og fremme oppbyggingen av en europeisk offentlighet. Initiativretten åpner muligheten for EU-borgere til å sette saker på dagsordenen og kan brukes som middel for styring og kontroll med europapolitikken. Dette kan fremme nysgjerrighet og engasjement, noe som igjen kan stimulere til økt oppslutning for valg til Europaparlamentet<sup>95</sup>.

ESCAS (European Citizen Action Service ) understreker imidlertid i sin rapport at en borgerinitiativrett ikke alene kan sikre deltakelsesdemokrati:

*” In the discussion and in the background document, there appears to be a consensus that citizens’ initiatives are not the guaranteed or only answer to ensuring participatory democracy”*

---

<sup>94</sup> Kaufmann, Bruno and Filliz Fabrice (2004)

ESCAS rapporten stiller seg tvilende til å vurdere borgerinitiativretten som en løsning på det eventuelle demokratiske underskuddet, deriblant mangelen på et europeisk demos og et sivilisert samfunn. Etter deres mening er borgerinitiativretten et instrument blant mange som kan demokratisere EU, og at borgerinitiativretten er et steg i riktig retning. Dette ble også hovedkonklusjonen på et seminar avholdt i regi av ECAS den 13. september 2004, hvor både europaparlamentarikere og andre NGOs deltok.

Det er også en fare ved at lovforslag fremmes av en diffus offentlighet. Det er klart at mangel på et europeisk demos reduserer den demokratiske innflytelsen på institusjonene. ECAS, mener at for å kunne samle inn en million underskrifter fra et betydelig antall stater forutsettes at det allerede finnes en europeisk offentlighet. Imidlertid understreker ECAS at en borgerinitiativrettighet kan fremme skapelsen av en slik europeisk offentlighet. Nyskapende metoder som skaper deltakelse kan skapes, noe som igjen kan skape en bred europeisk politisk kultur og deltakelse av flere europeiske borgere.

Noe av tanken bak borgerinitiativretten var å bringe borgerne nærmere Parlamentet slik at et samarbeid kunne etableres. Den nye Grunnlovstraktaten opererer nå med en modell for det representative demokratiet gjennom folkets representanter, samtidig som det nå innføres en modell hvor direkte demokrati er tankegangen. Dette kan undergrave hvordan EU systemet fungerer.

Etter min vurdering representerer borgerinitiativretten etter art I.47.4 en vesentlig nyskaping som for bringer tanken om deltakelsesdemokrati inn på den europeiske

politiske scene. En sådan foranstaltning gir også borgere som klager over ”det demokratiske underskuddet i EU” mulighet for direkte å bli hørt. Nyskapingen slutter seg til de bestrebelser, som har ført til en presisering av kompetansefordelingen og forenklingen av rettslige instrumenter, og som har til siktemål å minske avstanden mellom borgerne og fellesskapsinstitusjonene. Direkte deltakelse i EUs lovgivende prosesser kan ha en god synergieffekt, ved at medier, interesseorganisasjoner og det sivile samfunn interesserer seg mer for hva som skjer i EU. Det er summen av slik uoffisiell politisk aktivitet som kan få borgerinitiativer til å fremme økt demokratisk deltakelse.

Borgerinitiativretten kan derfor bli en viktig faktor for å skape et felles, europeisk diskusjonsforum. Dette kan videre være med på å forme et europeisk *demos*, som er en forutsetning for et godt og velfungerende demokrati. Etter mitt syn er borgerinitiativretten etter Grunnlovstraktaten et viktig direkte demokratisk verktøy som på sikt kan bidra til å bringe EU nærmere borgerne. Viktigheten av lovforslag fra borgerne som den første kanalen til en mellomstatlig deltagende demokrati bør ikke undergraves. Et slikt mellomstatlig borgerinitiativ kan fremme dialog mellom institusjonene og de europeiske borgere.

Imidlertid må borgerinitiativretten tolkes i sammenheng med de andre leddene i Grunnlovstraktatens art. I-47, som stadfester prinsippet om deltakelsesdemokrati. Artikkel I-47.4 er en del av Grunnlovstraktatens tilnærming til spørsmål om demokrati og sammen med resten av bestemmelsene i avsnittet VI om Unionens demokratiske liv bevilges borgere og det sivile samfunn en større rett til å delta i lovgivningsprosessen.

Artikkel I-47 handler om å gi EU-borgere og representative sammenslutninger på en formålstjenelig måte anledning til å gi uttrykk for sin oppfatning om alle Unionens arbeidsområder og til å diskutere dem offentlig. I den juridiske litteraturen er bestemmelsen presisert som en forsiktig deltakelsesdemokratisk eller deliberativ demokratitolkning.

Dernest må borgerinitiativretten sees i lys av den nye tilnærmingen til demokrati i avsnitt VI (artikkel I-45 til I-52). Regelen om borgerinitiativ må også vurderes med bakgrunn i artikkel I-2, som understreker Unionens verdier. Unionen bygger nettopp på respekt *for menneskelig værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne*. Dette er verdier som er nedfelt i Charteret om grunnleggende rettigheter som har blitt inkorporert i Grunnlovstraktatens del II. I denne bestemmelsen nevnes demokrati som en av mange verdier EU samarbeidet er tuftet på.<sup>96</sup> Som sammenfatning kan det sies at den nye borgerinitiativretten er forutsetning for deltakelsesdemokrati. Etter min vurdering er borgerinitiativretten en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig faktor for å demme opp for det demokratiske underskuddet i EU.

Som sammenfatning kan bestemmelsen om borgerinitiativ etter artikkel 47.4 minske det demokratiske underskuddet i EU. I denne betydning om direkte demokrati fremmer sosial legitimitet og minsker gapet mellom EU politikken og borgerne.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Se Initiative for Europe into new democratic territory

## 5 Mot en konklusjon

Etter denne drøftelsen vil det nå være på sin plass å oppsummere. Jeg vil avslutningsvis sitere Olof Petersson, forskningsleder ved Stüdieforbundet Næringsliv och Samhälle i Stockholm: ” *Grunnloven sier hva EU skal være og klargjør den interne organiseringen. For virkelig å få et ”medborgerens Europa ”, trengs det noe mer, det må bygges et europeisk offentlig rom der folk føler fellesskap og fører debatt på tvers av grenser”*.<sup>98</sup>

Peterson mener at Grunnlovstraktaten fører til at EU blir mer forståelig og formelt demokratisk. Han er likevel usikker på om EU bringes nærmere folket.

Etter mitt syn er både transparens og deltakelse i EUs lovgivende prosesser styrket med forslaget til den nye Grunnlovstraktaten. Selv om transparens og deltakelse er styrket i Grunnlovstraktaten, representerer disse to parametrene til EUs demokratiproblem ikke noen endelig løsning. Imidlertid er disse begrepene viktige elementer i moderne demokratiteorier. Transparens og deltakelse er etter min oppfatning nødvendige men

---

<sup>98</sup> Rossavik; Frank, Et lære-stykke i demokrati, Bergens Tidende, 03.10 2003

ikke tilstrekkelige faktorer for å demokratisere EU. Selv om disse to faktorene er styrket i Grunnlovstraktaten, forhindrer ikke dette at sanksjonsaspektet synes å være fraværende i EU. Imidlertid skal det i denne sammenheng sies at transparens og deltakelse på sikt kan skape en europeisk fellesskaps og identitetsfølelse. Dette kan styrke EUs sosiale legitimitet og muligens bidra til å øke oppslutningen til Europaparlamentsvalg. Ved å gjøre EUs beslutningsprosesser mer transparente samt fremme direkte deltakelse i lovgivningsprosessene kan dette rimeligvis bøte på noe av det demokratiske underskuddet, men ikke reparere det i sin helhet.

Hovedkonklusjonen blir etter disse avsluttende betraktningene at transparens og deltakelse i EUs lovgivningsprosesser er styrket i forslaget til ny Grunnlovstraktat og at disse to faktorene kan bidra til å demokratisere EU ytterligere.



## 6 Litteraturliste

### Offentlige dokumenter

Traktat om en Forfatning for Europa (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DA:HTML>)

Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001 ( 30.mai 2001)

KOM (2001) 428- Hvidbog. Nye Styreformer i EU (25.7.2001)

Rådets forretningsorden- (2002/682/EF, Euratom)

Europaparlamentets forretningsorden 16.utg (juli 2004)

Atferdskodeks 93/730 om innsyn i Rådets og Kommisjonens dokumenter

Rådsvedtak 93/731 om innsyn i Rådets dokumenter

Kommisjonsvedtak 94/90 om innsyn i Kommisjonens dokumenter

### Avgjørelser

Maurizio Turco mod Rådet. Sag T-84/03

Rothmanns International BV mod Kommissionen. Sag T-188/97

Nederland mot Rådet. Sag C-58/94

Gurdian. Sag T-194/94

Interporc I. Sag T-124

World Wide Fund For Nature. Sag T-105/95

British American Tobacco. Sag T-111/00

EMD-praxis

Leander mot Sverige

Guerra mot Italia

Taler:

Södermann, Jacob. The struggle for openness in the European Union. Seminar ECAS 21 March 2001

Södermann, Jacob. Access to official documents and archives-the democratic aspect. Lund University, Sweden 5 April 2001

Södermann, Jacob. Transparency as a Fundamental Principle of the European Union, Humboldt University, 19 Juni 2001

Wallström, Margot. "Ett folkets EU". Norsk UDs Europakonferanse 18.mars 2005

Wallström, Margot. Citizens and the EU, Swedish Parliament 20 January

Wallström, Margot. "Folkets Europa "- Mission impossible ? Arena forelesning 18.03 2005

Diamandouros, P.Nikiforos. Speech to the European Parliament by the European Ombudsmann. Strasbourg 18 November 2004

Litteratur

Agné, Hans & Lundström, Mats (1998) Demokrat på europeisk nivå?

Demokratiutredningens skrift nr 7

Alling, Johan & Jönsson Karin mfl (2001) Beslut, dokumentation och öppenhet i EU

Berg, Carsten & Kamfer, Georg Kristian (2004) Verfassung für Europa. Bertelsmann Verlag

Bonde, Jens-Peter (2005) EU-forfatningen-kort fortalt. Forlaget Vindrose og Notat

Deckmyn, Veerle (2002), Increasing Transparency in the European Union?

Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, John Erik mfl (2005) The European Constitution: the Rubicon Crossed? Arena Report No 3/05

Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island (2004) Kort om EUs forfatningstraktat

Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (DS 2004: 52/1) Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa

Græger, Nina & Løken, Kjersti (1995) En Union for alle? Prio Report

Førland, Tor Egil & Claes, Dag Harald. Europeisk integrasjon. Gyldendal 1998

Sejersted, Fredrik & Arnesen, Finn mfl. ( 2004 ), EØS-Rett 2.utgave

Sejersted, Fredrik (1997) Innsyn og integrasjon

Scharpf, Fritz (1999) Governing in Europe, Effective and democratic?

Craig & de Búrca (2002 ) EU LAW, Text, Cases and materials

Amaryllis Verhoeven (2002), The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory

Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum mfl.(2004) Developing a Constitution for Europe

Midgaard, Knut & Rasch, Bjørn Erik (2004) Demokrati-vilkår og virkninger

Naurin, Daniel (2002) Taking Transparency Seriously, SEI Working Paper No 59

Naurin, Daniel (2004) Dressed for Politics

Pedersen, Thomas (2002) “ Europa for folket? EU og det danske demokrati”

Magtutredningen, Aarhus Universitetsforlag

Føllesdal, Andreas & Hix, Simon (2005) Why There is a Democratic Deficit in the EU:

A Response to Majone and Moravcsik

Rossavik, Frank (2003) Borgerinitiativer skal få skikk på EU, Bergens Tidende 13.okt 2003

Rossavik, Frank (2003) Et lære-stykke i demokrati, Bergens Tidende 03.okt 2003

Kaufmann, Bruno and Filliez, Fabrice (2004) The European Constitution- Bringing in the People

Kaufmann, Bruno & Schiller Theo, Initiative for Europe into new democratic territory, IRI working paper, october 2004

ESCAS( European Citizen Action Service) working paper November 2004, European Citizens Initiatives

Udenrigsministeriet (1997) Amsterdamtraktaten og åbenhed. J.H Schultz Information A/S København

Weiler, J.H.H The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals

Artikler:

Moravcsik, Andrew. In Defense of the “ Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. ( JCMS 2002 Volume 40 4. pp.603-24)

Knutsen, Paul. Demokrati og overnasjonalitet I EU. Integrasjon-regionalisering-globalisering. Høgskolen i Lillehammer. Arbeidsnotat nr 92, 1999

Moravcsik, Andrew. Is there a ” Democratic Deficit ” in World Politics? A Framework for Analysis (2004)

Føllesdal, Andreas. Internasjonale forpliktelser og demokrati.

([www.folk.uio.no/andreasf/ms/stv-dem.rtf](http://www.folk.uio.no/andreasf/ms/stv-dem.rtf))

Føllesdal;Andreas. Mer demokratisk EU. Ny Tid 26.06.2004

Føllesdal,Andreas. EUs grunnlovstraktat og det demokratiske underskuddet.Aftenposten  
30.06.2004

Eriksen, Oddvar Eriksen. Demokratisk overskudd. Dagbladet 29.08.2004

Öberg,Ulf. Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam  
Treaty:Much Ado About Nothing. European Integration Online Papers. 28.10.1998

<http://www.jus.uio.no/sekr/studieinformasjon/fagsider/spesialoppgave/retningslinjer> )

## **7 Lister over tabeller, figurer m v**